

**Die Rahmengesetzgebung,
ihr Inhalt und ihre Auswirkung**

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung des akademischen Grades eines
Doktors der Rechte durch die Rechts- und Staats-
wissenschaftliche Fakultät der Westfälischen
Wilhelms-Universität zu Münster

vorgelegt von

Hans-Otto Heeger

aus

Lüdinghausen / Westf.
1962



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41555417_0007



DIE RAHMENGESETZGEBUNG,
IHR INHALT UND IHRE AUSWIRKUNG

I n a u g u r a l - D i s s e r t a t i o n
zur Erlangung des akademischen Grades eines Doktors der
Rechte durch die Rechts- und Staatswissenschaftliche Fa-
kultät der Westfälischen Wilhelms-Universität

vorgelegt von

Hans-Otto H e e g e r

aus

Lüdinghausen/Westf.

1962

1. Berichterstatter: Prof. Dr. Klein
 2. Berichterstatter: Prof. Dr. Scupin
- Dekan: Prof. Dr. Lukes

Tag der mündlichen Prüfung: 23. Juni 1962

Druck und Einband: Rudolf Stehle Düsseldorf Klosterstr. 114 Tel. 35 63 73

MEINER MUTTER

GLIEDERUNG

	Seite:
§ 1 Wesen und Bedeutung der Rahmengesetzgebung	1
§ 2 Die Rahmengesetzgebung in der deutschen Verfassungsgeschichte	9
§ 3 Die Abgrenzung des Begriffs "Rahmenvorschriften"	16
1. Die Gründe für die Wahl des Wortes "Rahmenvorschrift"	16
2. Die Übereinstimmung der Begriffe "Rahmenvorschrift" und "Grundsatz"	20
3. Die Definition des Begriffs "Grundsatz"	26
4. Die Festlegung des Begriffs "Rahmenvorschrift" aus der Abgrenzung zu Einzelvorschriften	27
5. Die Unzulässigkeit einer Sperrklausel und der Bestimmungen zum "Einfrierenlassen" landesrechtlicher Regelungen	32
6. Die Folge der Übertretung der dem Gesetzgeber durch den Begriff "Rahmenvorschrift" gesetzten Beschränkung, die Zustimmung des Bundesrats und die verfassungsgerichtliche Nachprüfbarkeit	35
§ 4 Die alleinige Zuständigkeit des Bundestags als Gesetzgeber zum Erlass von Rahmenvorschriften und das Verbot der Delegation dieser Befugnis	38
1. Der Erlass von Rahmenvorschriften im Gesetzgebungswege	38
2. Das Verbot der Delegation der rechtsetzenden Gewalt und der Begriff "Rahmenvorschrift"	40
3. Die Bestimmung des Ausmaßes der Delegation nach Art. 80 BGG und die daraus folgende Unzulässigkeit in Angelegenheiten der Rahmengesetzgebung	41
§ 5 Die Rahmengesetzgebung als spezielle Art der Bundesgesetzgebungskompetenzen	50
1. Die verschiedenen Ansichten bezüglich der Kompetenzart der Rahmengesetzgebung	50
2. Die Besonderheiten der konkurrierenden Gesetzgebung und der Rahmengesetzgebung	53

II.

§ 6	Das Verhältnis der verschiedenen Gesetzgebungs- kompetenzen des Bundes zueinander und die Verein- barkeit der Regelung von Gegenständen verschiede- ner Kompetenzen des Bundes in einem Gesetz	57
	1. Das Verhältnis von Art. 74 BGG zu Art. 75 BGG	57
	2. Die Vereinbarkeit von Gegenständen verschiede- ner Kompetenzen in einem Gesetz	61
§ 7	Die Errichtung von Bundesbehörden für Gegenstände des Rahmenrechts und die Bundesaufsicht	64
	1. Die Unzuständigkeit des Bundes zur Errichtung eigener Behörden	64
	2. Die Bundesaufsicht bei der Vollziehung der Bun- desrahmengesetze	70
§ 8	Die Verpflichtung der Länder zur Auffüllung der Bundesrahmengesetze	73
§ 9	Die Mittel des Bundes zur Erzwingung landesrecht- licher Auffüllungsgesetze	79
	1. Der Mangel eines einfachen und wirksamen Zwangs- mittels	79
	2. Die Bundesaufsicht	82
	3. Die Anrufung des Bundesverfassungsgerichts	84
	4. Der Bundeszwang	86
§ 10	Der Inhalt der Auffüllungspflicht der Länder und der Einfluß von Bundesrahmenvorschriften auf die Zuständigkeit der Länder	90
	1. Der Inhalt der Auffüllungspflicht und das Ver- hältnis von Art. 31 BGG zu Art. 72 BGG	90
	2. Die Bindung der Landesgesetzgebung an die Bundes- rahmenvorschriften	93
	3. Die Zuständigkeit der Länder zur Regelung der Be- reiche, für die der Bund keine Vorschriften ge- troffen hat	96
§ 11	Der Einfluß des Bundesrahmenrechts auf bestehendes Landesrecht	101
§ 12	Der Einfluß der Unwirksamkeit oder Aufhebung von Bundesrahmengesetzen auf die landesrechtlichen Re- gelungen	108
§ 13	Schlußbetrachtung	115

III.

L i t e r a t u r v e r z e i c h n i s

- | | |
|---------------------------------------|---|
| ADAMOVICH, Ludwig | Grundriß des österreichischen Staatsrechts. Wien 1927 |
| ANSCHÜTZ, Gerhard | Die Verfassung des Deutschen Reichs. Kommentar, 14. Aufl. Berlin 1933 |
| ANSCHÜTZ, Gerhard -
THOMA, Richard | Handbuch des Deutschen Staatsrechts. 2 Bände. Tübingen 1930, 1932 |
| ARNDT, Adolf | Das Staatsrecht des Deutschen Reichs. Berlin 1901 |
| BEYER, W.R. | Das Wesen der Rahmengesetzgebung. In: Neue Juristische Wochenschrift 1957 S. 1348 |
| Bonner Kommentar | Kommentar zum Bonner Grundgesetz. Redaktion B. Dennewitz (zitiert daraus Dennewitz, Herrfardt, Holtkotten, Wernicke). Hamburg 1951 fortl. |
| BORNHAK, Conrad | Die Verfassungswidrigkeit des Reichsmietengesetzes. In: Deutsche Juristen-Zeitung 1922, Sp.219 ff. |
| BRUNS, G. | "Erweiterte" Rahmengesetzgebungsbefugnisse für den Bund? In: Zeitschrift für Beamtenrecht 1957 S.155 |
| BÜHLER, Ottmar | Die Reichsverfassung vom 11. August 1919. Leipzig-Berlin 1929 |
| Bundesrecht | und Bundesgesetzgebung. Bericht über die Weinheimer Tagung des Instituts zur Förderung öffentlicher Angelegenheiten in Frankfurt am Main. 22./23. Oktober 1949. Frankfurt 1950 (zitiert: "Weinheimer Tagung") |
| BURCKHARD, Walther | Kommentar zur Schweizerischen Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 3. Aufl. Bern 1931 |
| van CALKER, Fritz | Grundzüge des Deutschen Staatsrechts. 2. Aufl. München 1928 |
| DERNEDDE, Carl | Der Bund und die Länder. In: Deutsche Verwaltung 1949, S.315 ff. |
| DOEHL, Günter | Reichsrecht bricht Landesrecht. In: Archiv des öffentlichen Rechts n.F. Band 12 (1927) S.37 ff. |
| FELDMANN, Horst -
GEISEL, Margot | Deutsches Verfassungsrecht des Bundes und der Länder. Stuttgart 1954 |

IV.

- FICKER, Hans Georg Vertragliche Beziehungen zwischen Gesamtstaat und Einzelstaat im Deutschen Reich. Breslau 1926
- FINGER, August Das Staatsrecht des Deutschen Reichs. Stuttgart 1923
- FITTING, Karl - KREGELOH, Walter Betriebsverfassungsgesetz. Kommentar 3. Aufl. Berlin u. Frankfurt 1953
- FLEINER, Fritz - GIACOMETTI, Zaccaria Schweizer Bundesstaatsrecht. Zürich 1949
- FORSTHOFF, Ernst Die öffentliche Körperschaft im Bundesstaat. Tübingen 1931
- v.FREYTAG-LORINGHOVEN, Axel Die Weimarer Verfassung in Lehre und Wirklichkeit. München 1924
- FRIESENHAHN, Ernst Die rechtsstaatlichen Grundlagen des Verwaltungsrechts. In: Recht - Staat - Wirtschaft. Bd. II Stuttgart u. Köln 1950
- GALPERIN, Hans Kommentar zum Betriebsverfassungsgesetz. Heidelberg 1953
- GEIB, Ekkehard Die Besonderheiten des schleswig-holsteinischen Personalvertretungsgesetzes. In: Deutsches Verwaltungsblatt 1954 S. 382 ff.
- Zur beamtenrechtlichen Rahmengesetzgebung des Bundes. In: Zeitschrift für Beamtenrecht 1954 S. 130 ff.
- Die Rahmengesetzgebung im Personalvertretungsrecht. In: Zeitschrift für Beamtenrecht 1954 S. 325 ff.
- Der Entwurf des Beamtenrahmenrechtsgesetzes. In: Zeitschrift für Beamtenrecht 1955 S. 6
- GEIGER, Willi Gesetz über das Bundesverfassungsgericht. Kommentar. Berlin-Frankfurt 1954
- GELLER, Gregor - KLEINRAHM, Kurt Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen. Göttingen 1950

V.

- GIESE, Friedrich Die Verfassung des Deutschen Reichs. Kommentar. 8. Aufl. Berlin 1931
- Kommentar zum Grundgesetz. 4. Aufl. Frankfurt a.M. 1955
- Die Bundeskompetenz zur Regelung und Gestaltung der Raumordnung. Ein Rechtsgutachten. Bad Godesberg 1952 (zitiert: Raumordnung)
- Staat und Kirche im neuen Deutschland. In: Jahrbuch des öffentlichen Rechts. Bd. 13 (1925) S. 249 ff.
- GREWE, Wilhelm Das bundesstaatliche System des Grundgesetzes. In: Deutsche Rechtszeitschrift 1949 S. 349 ff.
- GROLL, Karl Das Bundesverfassungsgerichtsurteil zum Besoldungssperrgesetz. In: Das Recht im Amt 1955, S. 19 ff.
- HAAS, Diether Landesverordnungen auf Grund bundesgesetzlicher Ermächtigung. In: Deutsches Verwaltungsblatt 1954, S. 241 ff.
- HAENEL, Albert Deutsches Staatsrecht I. Band. Leipzig 1892
- HATSCHEK, Julius Deutsches und Preußisches Staatsrecht. I. Band Berlin 1922
- Herrenchiemsee-Entwurf Bericht über den Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee. München 1948
- HUBER, Ernst-Rudolf Verfassungsrecht des Großdeutschen Reichs. 2. Aufl. Hamburg 1937/39
- IMBODEN, Max Das Gesetz als Garantie rechtsstaatlicher Verwaltung. Baden-Stuttgart 1954
- IPSEN, Hans-Peter Die Unzlässigkeit einer Neuregelung des Personalvertretungsgesetzes durch den Landesgesetzgeber. In: Recht der Arbeit 1954, S. 82 ff.
- JACOBI, Erwin Das Verordnungsrecht im Reich seit dem November 1918. In: Archiv des öffentlichen Rechts Band 39, S. 273 ff.
- JELLINEK, Walter Staatskunde. 2. Band, 2. Heft. Leipzig-Berlin 1927

VI.

- KATZ, Rudolf Die Gesetzgebung des Bundes.
In: Die öffentliche Verwaltung 1949,
S. 276 ff.
- KLAMROTH, Hans-Burkhard Organisation und gesetzliche Grundlagen
der Landesplanung in der Bundesrepublik
Deutschland und Berlin.
Als Manuskript vervielfältigt.
Bad Godesberg 1952
- KLEIN, Friedrich Verordnungsermächtigung nach deutschem
Verfassungsrecht.
In: Die Übertragung rechtsetzender Ge-
walt im Rechtsstaat. S.7 ff.
Frankfurt a.M. 1952
- KLEIN, Friedrich Die Übertragung rechtsetzender Gewalt
nach deutschem Verfassungsrecht.
In: Die Übertragung rechtsetzender Ge-
walt im Rechtsstaat.
Frankfurt a.M. 1952 S. 79 ff.
- KLEINE, Heinz Gesetzgebungskompetenz des Bundes.
In: Süddeutsche Juristenzeitung 1949
Sp. 802 ff.
- KOELLREUTTER, Otto Deutsches Staatsrecht.
Stuttgart u. Köln 1953
- KÜCHENHOFF, Erich - Allgemeine Staatslehre. 2. Aufl.
KÜCHENHOFF, Günther Stuttgart u. Köln 1951
- KRATZER, Jakob Die Bundesoberbehörde.
In: Die öffentliche Verwaltung 1950 S.530
- LABAND, Paul Deutsches Reichsstaatsrecht.
Tübingen 1907
- LASSAR, Gerhard Die Verteilung der staatlichen Aufgaben
und Zuständigkeiten zwischen Reich und
Ländern.
In: Anschütz-Thoma, Handbuch des Deut-
schen Staatsrechts. 1. Bd. S.301 ff.
- LECHNER, Hans Kommentar zum Bundesverfassungsgerichts-
gesetz.
Berlin-München 1954
mit Ergänzungsband: Erläuterungen zum
Gesetz zur Änderung des Gesetzes über
das Bundesverfassungsgericht.
München u. Berlin 1957
- LOENING, E. Grundzüge der Verfassung des Deutschen
Reichs. 4. Aufl.
Leipzig 1913
- MÄDING, Erhard Rechtliche Grundlagen der Landespflege.
Als Manuskript vervielfältigt.
Bad Godesberg 1950
- v.MANGOLDT, Hermann Das Bonner Grundgesetz. Kommentar
Berlin u. Frankfurt 1953

VII.

- MAUNZ, Theodor Deutsches Staatsrecht. Ein Lehrbuch.
4. Aufl.
Berlin u. München 1955
- Rahmengesetze des Bundes.
In: Bayerische Verwaltungsblätter 1955
S. 2 ff.
- MAURACH, Reinhart Handbuch der Sowjetverfassung.
München 1955
- MAYER, Otto Republikanischer und monarchischer Bundesstaat.
In: Archiv des öffentlichen Rechts.
Bd. 18 S. 337 ff.
- MEISSNER, Otto Das Staatsrecht des Reichs und seiner
Länder.
Berlin 1923
- MEISSNER, Otto -
KAISENBERG, Georg Staatsrecht und Verwaltungsrecht im
Dritten Reich.
Berlin 1935
- MERKL, Adolf Die ständisch-autoritäre Verfassung
Österreichs.
Wien 1935
- MOLITOR, Erich Personalvertretungsgesetz vom 5. August
1955. Kommentar.
Berlin u. Frankfurt a.M. 1955
- NAWIASKY, Hans Grundprobleme der Reichsverfassung.
1. Teil
Berlin 1928
- Grundgedanken des Grundgesetzes für die
Bundesrepublik Deutschland.
Stuttgart u. Köln 1950
- Die Verfassung des Freistaats Bayern.
Ergänzungsband zum Handkommentar.
München 1953
- NEIS, Karl Voraussetzungen, Inhalt und Grenzen
einer beamtenrechtlichen Rahmengesetz-
gebung des Bundes.
In: Zeitschrift für Beamtenrecht 1954
S. 38 ff.
- POETZSCH, Fritz Vom Staatsleben unter der Weimarer Ver-
fassung.
In: Jahrbuch des öffentlichen Rechts.
Bd. 13 (1925) S. 2 ff.
- POETZSCH-HEFFTER, Fritz Handkommentar der Reichsverfassung.
3. Aufl.
Berlin 1928

Verfassungsmäßigkeit der vereinfachten
Gesetzgebung.
In: Archiv für öffentliches Recht.
Bd. 40 S. 156 ff.

- | | |
|---|---|
| POHLANDT, Rudolph | Reich, Länder und Selbstverwaltungskörper.
Berlin-Tempelhof 1931 |
| POPITZ | Verfassungsrecht und Steuervereinheits-
lichtungsgesetz.
In: Deutsche Juristen-Zeitung 1929 Sp.11
ff. |
| PREU:, Hugo | Reich und Länder.
Berlin 1928 |
| HÜHLING, F.
SELLE, H. | Das Bundesjagdgesetz. Kommentar.
Hamburg-München 1953 |
| SCHACK, Friedrich | Die Verlagerung der Gesetzgebung im ge-
waltenteilenden Staat.
In: Festschrift für Karl Haff zum 70.
Geburtstag. S. 233 ff.
Innsbruck 1950 |
| SCHÄFER, Hans | Die Problematik des Art. 125 GG.
In: Deutsche Rechtszeitschrift 1950 S.26
ff. |
| SCHEUNER, Ulrich | Ausländische Erfahrungen zum Problem der
Übertragung rechtsetzender Gewalt.
In: Die Übertragung rechtsetzender Gewalt
im Rechtsstaat. S.118 ff.
Frankfurt a.M. 1950 |
| SCHMITT, Carl | Verfassungslehre.
München u. Berlin 1928 |
| - | Positionen und Begriffe im Kampf um
Weimar-Genf-Versailles 1923 - 1929.
Hamburg 1940 |
| SCHNORR, Hans | Grundsätzliche Bemerkungen zu dem Ent-
wurf eines ersten Beamtenrahmenrechts-
gesetzes.
In: Recht der Arbeit 1955 S.172 ff. |
| v.SEYDEL, Max | Commentar zur Verfassungsurkunde für
das Deutsche Reich. 2. Aufl.
Freiburg im Breisgau u. Berlin 1897 |
| SMEND, Rudolf | Verfassung und Verfassungsrecht.
München u. Leipzig 1928 |
| SPRENG, Rudolf -
BIRN, Willi -
FEUCHT, Paul | Die Verfassung des Landes Baden-Württem-
berg.
Stuttgart-Köln 1954 |
| STIER-SOMLO, Fritz | Die Verfassung des Deutschen Reichs vom
11. August 1919. Ein systematischer
Überblick.
Bonn 1925 |

IX.

- Deutsches Reichs- und Landesstaatsrecht.
1. Bd.
Berlin u. Leipzig 1924
- TRIEPEL, Heinrich Die Reichsaufsicht.
Berlin 1917
- STRAUSS, Walter Zu den Problemen des deutschen Föderalismus.
In: Forschungen und Berichte aus dem öffentlichen Recht. Gedächtnisschrift für Walter Jellinek. S. 113 ff.
München 1955
- TRIEPEL, Heinrich Streitigkeiten zwischen Reich und Ländern. (Ohne Angaben)
- Der Weg der Gesetzgebung nach der neuen Reichsverfassung.
In: Archiv für öffentliches Recht, Bd.39 S.456 ff.
- THOMA, Richard Das Reich als Bundesstaat.
In: Handbuch des deutschen Staatsrechts. Bd. 1 S. 169
- USTERI, Martin Theorie des Bundesstaats. Dissertation
Zürich 1954
- VENATOR, Hans Unitarismus und Föderalismus.
Berlin-Leipzig 1921
- Verfassungsausschuß der Länderkonferenz. Beratungsunterlagen 1928 Berlin 1929
- VOGELS, Alois Die Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen.
Stuttgart u. Köln 1951
- WALZ, Gustav Adolf Staatsrecht.
In: Stammlers Enzyklopädie des gesamten Deutschen Rechts. S. 215 ff.
Berlin 1932
- WEBER, Werner Erfordernisse der Rahmengesetzgebung.
In: Die öffentliche Verwaltung 1954 S. 417 ff.
- Besoldungssperrgesetz und Rahmengesetzgebung.
In: Zeitschrift für Beamtenrecht 1954 S. 321 ff.
- WERNICKE, Kurt Georg Gesetzgebungsbefugnisse auf dem Gebiet des Wasserrechts.
In: Der Betriebsberater 1951 S. 43 ff.
- WILHELM, Georg Die Rahmengesetzgebung des Bundes nach dem Bonner Grundgesetz, Diss. Würzburg 1956
- WITTMAYER, Leo Die Weimarer Reichsverfassung.
Tübingen 1922

X.

- WOLFF, Bernhard Die Ermächtigung zum Erlaß von Rechtsverordnungen nach dem Grundgesetz.
In: Archiv des öffentlichen Rechts.
Bd. 78 S. 194 ff.
- WOLFF, Ernst Wieweit gilt nach Art. 123/126 GG bisheriges Recht fort?
In: Deutsche Rechtszeitschrift 1950
S. 1 ff.
- WÜSTHOFF Wasserwirtschaft und Wasserrecht im Bonner Grundgesetz.
In: Neue Juristische Wochenschrift 1950
S. 578 ff.
- ZINN, Georg-August Der Bund und die Länder.
In: Archiv für öffentliches Recht.
Bd. 75 S. 291 ff.
- Erhaltung und Fortbildung der deutschen Rechtseinheit.
In: Neue Juristische Wochenschrift 1949
S. 687 ff.
- ZINN, Georg-August Die Bundesaufsicht nach dem Grundgesetz.
In: Die öffentliche Verwaltung 1950
S. 522 ff.
- ZINN, Georg-August - Die Verfassung des Landes Hessen.
STEIN, Erwin Kommentar 1. Bd.
Bad Homburg u. Berlin 1954
- ZORN, Philipp Das Staatsrecht des Deutschen Reichs.
2. Bd. 2. Aufl.
Berlin 1897

A b k ü r z u n g s v e r z e i c h n i s

ArchöR	Archiv des öffentlichen Rechts
BayVerfGH	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichts-Gesetz
BGG	Bonner Grundgesetz
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
DJZ	Deutsche Juristenzeitung
DöV	Die öffentliche Verwaltung
DRZ	Deutsche Rechtszeitschrift
DVB1	Deutsches Verwaltungsblatt
NdsGVBl	Niedersächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt
KG	Kammergericht
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht
öR	öffentliches Recht
RdA	Recht der Arbeit
RG	Reichsgericht
RGZ	Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen
SJZ	Süddeutsche Juristenzeitung
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
VerwRspr	Verwaltungsrechtsprechung, herausgegeben von Ziegler
WRV	Weimarer Reichsverfassung
ZBR	Zeitschrift für Beamtenrecht

§ 1

Wesen und Bedeutung der Rahmengesetzgebung

"Die Bundesrepublik Deutschland ist ein ... Bundesstaat" sagt Art.20 Abs.1 BGG. Der Parlamentarische Rat als Verfassungs-gesetzgeber hat mit dieser Bestimmung zum Ausdruck gebracht, daß er bei der Schaffung der Bundesrepublik Deutschland an die Verfassungstradition von 1871 und 1919 anknüpft. Durch den Gebrauch des Begriffs Bundesstaat in Art.20 Abs.1 BGG ist der im deutschen Staatsrecht überlieferte Sinn dieses Begriffes festgelegt¹⁾. Diese Feststellung ist deshalb von großer Bedeutung, weil der westdeutsche Föderalismus, wie jeder andere auch, nur aus sich selbst, d.h. aus seiner Tradition heraus, verstanden werden kann²⁾. Da die Definition des Begriffs Bundesstaat sich nur auf die traditionelle deutsche Interpretation stützt³⁾, ist es ohne Belang, ob die Bundesrepublik, gemessen an ausländischen bundesstaatlichen Verfassungen, z.B. der Schweiz oder der USA, überhaupt als Bundesstaat bezeichnet werden kann.

1) Maunz, Th.: Deutsches Staatsrecht, S. 129.

2) Strauß, Walter: Zu den Problemen des deutschen Föderalismus, Forschungen und Berichte aus dem öffentl. Recht, Gedächtnisschrift für W.Jellinek, S. 113.

3) Vgl. Haenel, Albert: Deutsches Staatsrecht I, S. 200 ff; Forsthoff, Ernst: Die öffentl.Körperschaft im Bundesstaat, S. 28 u. S.34; Mayer, Otto: Republikanischer und monarchistischer Bundesstaat, ArchöR Bd. 18 S. 338; neuerdings wird der Bundesrepublik die Bundesstaatsqualität abgesprochen von Usteri, Martin: Theorie des Bundesstaats, Diss.Zürich 1954, S. 334.

In Übereinstimmung mit der überlieferten⁴⁾ und auch heute allgemein anerkannten⁵⁾ Meinung sagt Art.20 BGG in vereinfachter Form, daß der westdeutsche Staat ein komplexer Staat, ein aus Gliedstaaten zusammengesetzter Gesamtstaat ist. In der Terminologie des Grundgesetzes werden die Gliedstaaten als Länder, der Zentral(Gesamt-)staat als Bund oder Bundesrepublik⁶⁾ bezeichnet.

Ein derart zusammengesetzter Staat kann ohne ausdrückliche Aufteilung der Staatsaufgaben zwischen dem Zentralstaat und den Gliedstaaten nicht funktionieren⁷⁾. In allen Staaten, die auf rechtsstaatlicher Grundlage aufgebaut sind und zu denen die Bundesrepublik gemäß Art.20 Abs.1 BGG gehört, sind, hervorgehoben durch die Montesquieu'sche Gewaltentrennungslehre, bereits die staatlichen Funktionen in Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung aufgeteilt. Für die Bundesrepublik vollzieht Art.20 Abs.2 Satz 2 BGG diese Trennung.

Im Bundesstaat müssen diese drei Gewalten noch zwischen den Gliedstaaten und dem Gesamtstaat geteilt werden⁸⁾, damit sich die Zuständigkeiten des Zentralstaats und der Gliedstaaten nicht überschneiden. Durch diese Teilung entstehen im Bundesstaat mehrere Rechtskreise, der des Gesamtstaats und die der einzelnen Gliedstaaten, die sich zu einer einheitlichen Rechtsordnung ergänzen müssen, da nur dann die Aufgaben der Gesamt-

4) Vgl. Thoma in Handbuch d.Dt. Staatsrechts, 1.Bd., S.169 mit weiteren Literaturnachweisen.

5) Maunz, aaO, S.122; Giese, Friedrich: Kommentar zum Grundgesetz, Art.20 A II 2; v.Mangoldt: Bonner Grundgesetz, Komm., S.135.

6) Es kann dahingestellt bleiben, ob der Bundesstaatsbegriff doppel- oder dreischichtig ist. Siehe dazu Nawiasky: Grundgedanken des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, S.36.

7) Venator, Hans: Unitarismus und Föderalismus, S.43; Löning, E.: Grundzüge der Verfassung des Deutschen Reichs, S.93.

8) Über den Zusammenhang zwischen dem Bundesstaatsbegriff mit der Gewaltenteilungslehre siehe Forsthoff, aaO, S.31 u. S.34.

staatsgemeinschaft erfüllt werden können. Da die einzelnen Rechtskreise nicht immer leicht aufeinander abzustimmen sind, betont N a w i a s k y mit Recht, daß sich der westdeutsche Staat eine recht komplizierte Form des staatlichen und politischen Zusammenlebens gegeben habe⁹⁾.

Bei der Aufteilung der Staatsfunktionen werden die den Einzelstaaten be- oder überlassenen Momente staatlicher Natur von verschiedenen bundesstaatlichen Verfassungen verschieden beantwortet. Der Umfang der entweder von den Gliedstaaten oder dem Gesamtstaat wahrzunehmenden Funktionen wird durch die Aufzählung der Befugnisse entweder der Gliedstaaten¹⁰⁾ oder des Zentralstaates¹¹⁾ bestimmt. Die Befugnisse, die in der jeweiligen Aufzählung nicht enthalten sind, können dann, soweit sie staatlicher Natur sind, von der Seite wahrgenommen werden, deren Befugnisse nicht aufgezählt worden sind. Eine enumerative Festlegung der Funktionen, der des Gesamtstaats und der der Gliedstaaten nebeneinander, ist aus leicht erkennbaren Gründen bisher nicht erfolgt.

Hinsichtlich der Funktion der Gesetzgebung hat der Parlamentarische Rat wie die meisten ausländischen Verfassungsgesetzgeber und anknüpfend an die Tradition¹²⁾ sich für die zweite oben erwähnte Möglichkeit entschieden. Besonders in den Artikeln 73-75 BGG sind die Gebiete aufgezählt, auf denen dem Bund die Gesetzgebungsbefugnis zusteht¹³⁾. Hinsichtlich der Intensität der Bundesgesetzgebung sind Differenzierungen getroffen, und zwar unterscheidet das Grundgesetz zwischen ausschließlicher Gesetzgebung des Bundes, zwischen Bund und Ländern konkurrierender Gesetzgebung und dem Recht des Bundes zum Erlaß

9) Nawiaskey: Grundgedanken, aaO, S.7; siehe auch Usteri Diss. S.348.

10) So sect.92 der kanadischen Verfassung.

11) Siehe Verfassung der USA, Art.1 Abschnitt 8; UdSSR Art.14; Österreich Art.10 ff; Schweiz Art.1 ff; Jugoslawien Art.44 und Brasilien Art.5.

12) Bismarck'sche Reichsverfassung, Art.4; WeimRV Art.6-11.

13) Weitere Zuständigkeiten z.B. in Art.98 Abs.3 Satz 2, 105 BGG.

von Rahmenvorschriften, wie schon äußerlich die Unterteilung ausweist. Der letzten Art der Bundesgesetzgebung, dem Recht zum Erlaß von Rahmenvorschriften, das seinen Platz in dem Art.75 BGG und außerdem in dem Art.98 Abs.3 Satz 2 BGG gefunden hat¹⁴⁾, gilt die vorliegende Untersuchung. Diese Gesetzgebungsart ist besonders geeignet, das Erfordernis einer guten und engen Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern erkennen zu lassen¹⁵⁾, da deren Zusammenwirken Voraussetzung der Wirksamkeit dieser Kompetenz ist.

Die Besonderheit der Rahmengesetzgebung besteht darin, daß der Bund und die Länder nebeneinander für jeweils dasselbe der in den Ziffern 1 bis 5 des Art.75 aufgeführten Sachgebiete Gesetze erlassen können, ohne daß ein Gesetzgeber den anderen vollkommen ausschließen kann. Der Primat der Gesetzgebung liegt bei den Ländern, da es sich im Kern um Landesangelegenheiten handelt, die jedoch die Interessen des Gesamtstaates berühren können¹⁶⁾. Der Bund ist zur Regelung begrenzt zuständig, er kann nur den Rahmen erstellen. Um überhaupt gesetzgeberisch tätig werden zu können, muß der Bund außerdem die Voraussetzungen als vorliegend erachten, die in Art.72 Abs.2 BGG aufgezählt sind. Liegen diese Voraussetzungen vor, dann kann der Bund Rahmenvorschriften aufstellen. Ohne ein Ergebnis vorwegzunehmen, kann schon gesagt werden,

14) Die Erwähnung der Zuständigkeit in Art.98 Abs.3 Satz 2 BGG ist überflüssig, da die Rechtsstellung der Richter schon auf Grund von Art.75 Ziff.1 BGG geregelt werden kann.

15) Nawiaskey, aaO, S.9.

16) Schnorr, Hans: Grundsätzliche Bemerkungen zu dem Entwurf eines ersten Beamtenrechtsrahmengesetzes in: RdA 1955, S.173.

daß durch das Wort Rahmenvorschriften solche Bestimmungen ausgeschlossen sind, die ins Detail gehen¹⁷⁾. Einzelvorschriften sind den Ländern vorbehalten, um den vom Bund geschaffenen Rahmen durch die ergänzende, in die Einzelheiten gehende Gesetzgebung aufzufüllen. Dieses Recht der Länder, die Bundesrahmengesetze aufzufüllen, folgt aus ihrer grundsätzlichen Zuständigkeit zur Gesetzgebung nach Art.70 Abs.1 BGG. Solange der Bund noch keinen Rahmen erstellt hat, sind die Länder nach der Vorschrift des Art.72 Abs.1 BGG, auf die in Art.75 BGG verwiesen ist, zur vollständigen Normierung des Gegenstandes in der Lage.

Nach Ansicht des Parlamentarischen Rates als Verfassungsgesetzgeber ist eine Rechtseinheit für die in Art.75 BGG aufgezählten Materien in gewissem Umfange erforderlich, da durch sie Interessen des Gesamtstaats berührt werden¹⁸⁾. Um diese Rechtseinheit zu gewährleisten, ist der Bund befugt, Rahmenvorschriften zu erstellen, die für alle Länder beachtlich sind. In der Beschränkung auf Rahmenvorschriften liegt für den Bund gleichzeitig das Verbot, sich hinsichtlich dieser Gegenstände mit Einzelbestimmungen zu befassen. Da durch Einzelregelungen nach Ansicht des Verfassungsgesetzgebers die Belange der Bundesrepublik nicht beeinträchtigt werden können¹⁹⁾, bedürfen die Einzelbestimmungen nicht der Übereinstimmung.

Unitarische und föderale Elemente bestimmen somit die Struktur dieser Gesetzgebungsart. Sie kommt den Wünschen sowohl des Bundes als auch der Länder entgegen. Da den Ländern das Recht belassen worden ist, innerhalb des vom Bund gesetzten Rahmens Einzelregelungen zu treffen, besitzen sie die Möglichkeit, den

17) Siehe dazu Maunz, aaO, S.146.

18) So auch das Verfassungsrecht der Schweiz: Fleiner, Fritz-Giacometti, Zaccaria, Schweizer Bundesstaatsrecht, S.91.

19) So auch für das Schweizer Verfassungsrecht Burckhardt, W.: Kommentar der Schweizerischen Bundesverfassung v. 29.5. 1874, S.91.

besonderen und eigenartigen Verhältnissen in ihrem Gebiet Rechnung zu tragen. Die inhaltlichen Begrenzungen, denen die Gesetzgebung des Bundes unterliegt, sind also Schutzwehren der Länder, worauf H a t s c h e k hinweist²⁰⁾. Der Landesgesetzgeber kann unter Berücksichtigung der Tradition, der Kulturwerte, des eigenständigen Aufbaus und anderer Gegebenheiten seines Landes das zwangsläufig uniformierende Bundesgesetz diesen Werten anpassen, indem er entsprechende Einzelregelungen erläßt²¹⁾. Als Beispiel sei das Jagdrecht genannt. Ein Interesse des Gesamtstaats besteht daran, daß eine gleichmäßige Pflege des jagdbaren Tierbestandes und eine waidgerechte Ausübung der Jagd gewährleistet werden. Diesem Interesse kann dadurch Rechnung getragen werden, daß der Bund ein Rahmengesetz erläßt. Da aber im Küstenland Schleswig-Holstein der Bestand jagdbarer Tiere recht verschieden von dem des Berglands Bayern ist, bedarf es insoweit einer Differenzierung. Diese Differenzierung kann durch die detaillierten Gesetze der einzelnen Länder vorgenommen werden, so daß das Bundesgesetz trotz seines generellen Charakters den speziellen Landesverhältnissen angepaßt wird. An diesem Beispiel kommt der Zweck der Rahmenkompetenz zum Ausdruck: eine gewisse Einheit wird gewährleistet, ohne daß dabei die Verschiedenheiten in den einzelnen Gebieten ausgelöscht werden. Die enge Verknüpfung von Bundes- und Landesrecht wirft verschiedene Fragen auf, die nur aus dem Verständnis des Zweckes und der Bedeutung der Rahmengesetzgebung beantwortet werden können.

Der Rahmengesetzgebung des Bundes unterliegen die folgenden in Art.75 BGG aufgezählten Gegenstände:

1. die Rechtsverhältnisse der im öffentlichen Dienst der Länder, Gemeinden und anderer Körperschaften des öffentlichen Rechts stehenden Personen;
2. die allgemeinen Rechtsverhältnisse der Presse und des Films;

20) Hatschek, Julius: Deutsches und Preußisches Staatsrecht I, S.88; siehe auch Lassar: Handbuch d.Dt.Staatsrechts I, S.307.

21) Lassar, aaO, S.307; Zinn, Georg-August: Der Bund und die Länder, in ArchÖR Bd.75, S.291 ff. (S.298).

3. das Jagdwesen, der Naturschutz und die Landschaftspflege;
4. die Bodenverteilung, die Raumordnung und der Wasserhaushalt;
5. das Melde- und Ausweiswesen.

Dazu kommt noch in Art.98 Abs.3 S.2 BGG die Rechtsstellung der Richter in den Ländern. Die begriffliche Abgrenzung der in Art.75 BGG aufgezählten Sachgebiete bereitet manche Schwierigkeiten. So ist z.B. der Begriff Wasserhaushalt zum ersten Mal in der deutschen Verfassungsgeschichte auftaucht²²⁾ und daher nicht von Zweifeln frei²³⁾.

Bei der Durchsicht des Katalogs der in Art.75 BGG aufgezählten Gegenstände zeigt sich, daß sie alle geeignet sind, dem Bund nur die Erstellung des Rahmens zu überlassen, da für die jeweilige Regelung die Verschiedenheit in den Ländern von hervorragender Bedeutung ist - von einer Ausnahme abgesehen. Hinsichtlich Ziff.2, der allgemeinen Rechtsverhältnisse der Presse und des Films, verlieren die obigen Ausführungen über die Bedeutung der Rahmengesetzgebung ihre Überzeugungskraft. Bei der überragenden Stellung, die Presse und Film in der Gegenwart einnehmen und die auch vor den Grenzen der einzelnen Länder nicht Halt macht, ist es unergründlich, warum dem Bund als Wahrer der Gesamtbelange hinsichtlich dieser Materien nicht ein stärkerer Einfluß eingeräumt worden ist. In der Normierung dieser Materien ist der Bund sogar stärker eingeschränkt als bei den anderen in Art.75 BGG aufgezählten Gegenständen, da er für Presse und Film nur Rahmenvorschriften über die allgemeinen Rechtsverhältnisse aufstellen kann. Hinsichtlich dieser beiden Sachgebiete bestehen in den einzelnen Ländern überhaupt keine besonderen Verhältnisse, auf die Rücksicht genommen werden müßte. Auch der Hinweis auf die Forderung

22) Siehe Protokolle des Parlamentarischen Rates, Hauptauschuß, S.649 unten.

23) Siehe Wernicke: Gesetzgebungsbefugnisse auf dem Gebiet des Wasserrechts, in: Der Betriebsberater 1951, S.44; Wüsthoff: Wasserwirtschaft und Wasserrecht im Bonner Grundgesetz, in NJW 1950 S.580.

der Länder nach Berücksichtigung ihrer Kulturhoheit vermag in diesem Zusammenhang nicht zu überzeugen. Ein Kompromiß scheint geschlossen worden zu sein zwischen dem Interesse des Gesamtstaates, Einfluß - wenn auch in geringerem Umfange - auf diese Mächte des öffentlichen Lebens nehmen zu können, und dem Anspruch der Länder auf Wahrung der ihnen zubilligten Kulturhoheit.

Entgegen der Ansicht von Maunz sind die Materien des Art.75 BGG grundsätzlich nicht eng auszulegen²⁴⁾, weil den Ländern in diesen Angelegenheiten der Primat der Gesetzgebung belassen ist. Vielmehr müssen die aufgezählten Gegenstände so ausgelegt werden, wie es dem Inhalt der Begriffe und der bisherigen Praxis entspricht.

Da die Gesetzgebung des Bundes und der Länder eng aufeinander abgestimmt sein müssen, birgt eine Kompetenzaufteilung, wie sie für die Angelegenheiten der Rahmengesetzgebung durchgeführt ist, die Gefahr in sich, daß die staatliche Tätigkeit nicht so reibungslos ablaufen kann, wie es erforderlich ist. Außerdem können leicht Meinungsverschiedenheiten zwischen dem Bund und den Ländern über die Grenzen der jeweiligen Zuständigkeit entstehen²⁵⁾, so daß das Verhältnis zwischen Bund und Ländern starken Belastungen ausgesetzt sein kann. Eine Klärung der auftauchenden rechtlichen Fragen vermag möglicherweise diese Spannungen zu verringern.

24) Maunz, Theodor: Rahmengesetze des Bundes, in Bayerische Verwaltungsblätter 1955, S.5.

25) Siehe Poetzsch, Fritz: Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung, im Jahrbuch des öffentlichen Rechts, Band 13, (1925) S.35, S.228, 233 und 234; Meissner, Otto, Kaisenberg, Georg: Staats- und Verwaltungsrecht im Dritten Reich, S.100; Finger, August: Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, S.205.

§ 1

Wesen und Bedeutung der Rahmengesetzgebung

"Die Bundesrepublik Deutschland ist ein ... Bundesstaat" sagt Art.20 Abs.1 BGG. Der Parlamentarische Rat als Verfassungs-gesetzgeber hat mit dieser Bestimmung zum Ausdruck gebracht, daß er bei der Schaffung der Bundesrepublik Deutschland an die Verfassungstradition von 1871 und 1919 anknüpft. Durch den Gebrauch des Begriffs Bundesstaat in Art.20 Abs.1 BGG ist der im deutschen Staatsrecht überlieferte Sinn dieses Begriffes festgelegt¹⁾. Diese Feststellung ist deshalb von großer Bedeutung, weil der westdeutsche Föderalismus, wie jeder andere auch, nur aus sich selbst, d.h. aus seiner Tradition heraus, verstanden werden kann²⁾. Da die Definition des Begriffs Bundesstaat sich nur auf die traditionelle deutsche Interpretation stützt³⁾, ist es ohne Belang, ob die Bundesrepublik, gemessen an ausländischen bundesstaatlichen Verfassungen, z.B. der Schweiz oder der USA, überhaupt als Bundesstaat bezeichnet werden kann.

1) Maunz, Th.: Deutsches Staatsrecht, S. 129.

2) Strauß, Walter: Zu den Problemen des deutschen Föderalismus, Forschungen und Berichte aus dem öffentl. Recht, Gedächtnisschrift für W.Jellinek, S. 113.

3) Vgl. Haenel, Albert: Deutsches Staatsrecht I, S. 200 ff; Forsthoff, Ernst: Die öffentl.Körperschaft im Bundesstaat, S. 28 u. S.34; Mayer, Otto: Republikanischer und monarchistischer Bundesstaat, ArchöR Bd. 18 S. 338; neuerdings wird der Bundesrepublik die Bundesstaatsqualität abgesprochen von Usteri, Martin: Theorie des Bundesstaats, Diss.Zürich 1954, S. 334.

In Übereinstimmung mit der überlieferten⁴⁾ und auch heute allgemein anerkannten⁵⁾ Meinung sagt Art.20 BGG in vereinfachter Form, daß der westdeutsche Staat ein komplexer Staat, ein aus Gliedstaaten zusammengesetzter Gesamtstaat ist. In der Terminologie des Grundgesetzes werden die Gliedstaaten als Länder, der Zentral(Gesamt-)staat als Bund oder Bundesrepublik⁶⁾ bezeichnet.

Ein derart zusammengesetzter Staat kann ohne ausdrückliche Aufteilung der Staatsaufgaben zwischen dem Zentralstaat und den Gliedstaaten nicht funktionieren⁷⁾. In allen Staaten, die auf rechtsstaatlicher Grundlage aufgebaut sind und zu denen die Bundesrepublik gemäß Art.20 Abs.1 BGG gehört, sind, hervorgehoben durch die Montesquieu'sche Gewaltentrennungslehre, bereits die staatlichen Funktionen in Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung aufgeteilt. Für die Bundesrepublik vollzieht Art.20 Abs.2 Satz 2 BGG diese Trennung.

Im Bundesstaat müssen diese drei Gewalten noch zwischen den Gliedstaaten und dem Gesamtstaat geteilt werden⁸⁾, damit sich die Zuständigkeiten des Zentralstaats und der Gliedstaaten nicht überschneiden. Durch diese Teilung entstehen im Bundesstaat mehrere Rechtskreise, der des Gesamtstaats und die der einzelnen Gliedstaaten, die sich zu einer einheitlichen Rechtsordnung ergänzen müssen, da nur dann die Aufgaben der Gesamt-

4) Vgl. Thoma in Handbuch d.Dt. Staatsrechts, 1.Bd., S.169 mit weiteren Literaturnachweisen.

5) Maunz, aaO, S.122; Giese, Friedrich: Kommentar zum Grundgesetz, Art.20 A II 2; v.Mangoldt: Bonner Grundgesetz, Komm., S.135.

6) Es kann dahingestellt bleiben, ob der Bundesstaatsbegriff doppel- oder dreischichtig ist. Siehe dazu Nawiasky: Grundgedanken des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, S.36.

7) Venator, Hans: Unitarismus und Föderalismus, S.43; Löning, E.: Grundzüge der Verfassung des Deutschen Reichs, S.93.

8) Über den Zusammenhang zwischen dem Bundesstaatsbegriff mit der Gewaltenteilungslehre siehe Forsthoff, aaO, S.31 u. S.34.

staatsgemeinschaft erfüllt werden können. Da die einzelnen Rechtskreise nicht immer leicht aufeinander abzustimmen sind, betont N a w i a s k y mit Recht, daß sich der westdeutsche Staat eine recht komplizierte Form des staatlichen und politischen Zusammenlebens gegeben habe⁹⁾.

Bei der Aufteilung der Staatsfunktionen werden die den Einzelstaaten be- oder überlassenen Momente staatlicher Natur von verschiedenen bundesstaatlichen Verfassungen verschieden beantwortet. Der Umfang der entweder von den Gliedstaaten oder dem Gesamtstaat wahrzunehmenden Funktionen wird durch die Aufzählung der Befugnisse entweder der Gliedstaaten¹⁰⁾ oder des Zentralstaates¹¹⁾ bestimmt. Die Befugnisse, die in der jeweiligen Aufzählung nicht enthalten sind, können dann, soweit sie staatlicher Natur sind, von der Seite wahrgenommen werden, deren Befugnisse nicht aufgezählt worden sind. Eine enumerative Festlegung der Funktionen, der des Gesamtstaats und der der Gliedstaaten nebeneinander, ist aus leicht erkennbaren Gründen bisher nicht erfolgt.

Hinsichtlich der Funktion der Gesetzgebung hat der Parlamentarische Rat wie die meisten ausländischen Verfassungsgesetzgeber und anknüpfend an die Tradition¹²⁾ sich für die zweite oben erwähnte Möglichkeit entschieden. Besonders in den Artikeln 73-75 BGG sind die Gebiete aufgezählt, auf denen dem Bund die Gesetzgebungsbefugnis zusteht¹³⁾. Hinsichtlich der Intensität der Bundesgesetzgebung sind Differenzierungen getroffen, und zwar unterscheidet das Grundgesetz zwischen ausschließlicher Gesetzgebung des Bundes, zwischen Bund und Ländern konkurrierender Gesetzgebung und dem Recht des Bundes zum Erlaß

9) Nawiasky: Grundgedanken, aaO, S.7; siehe auch Usteri Diss. S.348.

10) So sect.92 der kanadischen Verfassung.

11) Siehe Verfassung der USA, Art.1 Abschnitt 8; UdSSR Art.14; Österreich Art.10 ff; Schweiz Art.1 ff; Jugoslawien Art.44 und Brasilien Art.5.

12) Bismarck'sche Reichsverfassung, Art.4; WeimRV Art.6-11.

13) Weitere Zuständigkeiten z.B. in Art.98 Abs.3 Satz 2, 105 BGG.

von Rahmenvorschriften, wie schon äußerlich die Unterteilung ausweist. Der letzten Art der Bundesgesetzgebung, dem Recht zum Erlaß von Rahmenvorschriften, das seinen Platz in dem Art.75 BGG und außerdem in dem Art.98 Abs.3 Satz 2 BGG gefunden hat¹⁴⁾, gilt die vorliegende Untersuchung. Diese Gesetzgebungsart ist besonders geeignet, das Erfordernis einer guten und engen Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern erkennen zu lassen¹⁵⁾, da deren Zusammenwirken Voraussetzung der Wirksamkeit dieser Kompetenz ist.

Die Besonderheit der Rahmengesetzgebung besteht darin, daß der Bund und die Länder nebeneinander für jeweils dasselbe der in den Ziffern 1 bis 5 des Art.75 aufgeführten Sachgebiete Gesetze erlassen können, ohne daß ein Gesetzgeber den anderen vollkommen ausschließen kann. Der Primat der Gesetzgebung liegt bei den Ländern, da es sich im Kern um Landesangelegenheiten handelt, die jedoch die Interessen des Gesamtstaates berühren können¹⁶⁾. Der Bund ist zur Regelung begrenzt zuständig, er kann nur den Rahmen erstellen. Um überhaupt gesetzgeberisch tätig werden zu können, muß der Bund außerdem die Voraussetzungen als vorliegend erachten, die in Art.72 Abs.2 BGG aufgezählt sind. Liegen diese Voraussetzungen vor, dann kann der Bund Rahmenvorschriften aufstellen. Ohne ein Ergebnis vorwegzunehmen, kann schon gesagt werden,

¹⁴⁾ Die Erwähnung der Zuständigkeit in Art.98 Abs.3 Satz 2 BGG ist überflüssig, da die Rechtsstellung der Richter schon auf Grund von Art.75 Ziff.1 BGG geregelt werden kann.

¹⁵⁾ Nawiasky, aaO, S.9.

¹⁶⁾ Schnorr, Hans: Grundsätzliche Bemerkungen zu dem Entwurf eines ersten Beamtenrechtsrahmengesetzes in: RdA 1955, S.173.

daß durch das Wort Rahmenvorschriften solche Bestimmungen ausgeschlossen sind, die ins Detail gehen¹⁷⁾. Einzelvorschriften sind den Ländern vorbehalten, um den vom Bund geschaffenen Rahmen durch die ergänzende, in die Einzelheiten gehende Gesetzgebung aufzufüllen. Dieses Recht der Länder, die Bundesrahmengesetze aufzufüllen, folgt aus ihrer grundsätzlichen Zuständigkeit zur Gesetzgebung nach Art.70 Abs.1 BGG. Solange der Bund noch keinen Rahmen erstellt hat, sind die Länder nach der Vorschrift des Art.72 Abs.1 BGG, auf die in Art.75 BGG verwiesen ist, zur vollständigen Normierung des Gegenstandes in der Lage.

Nach Ansicht des Parlamentarischen Rates als Verfassungsgesetzgeber ist eine Rechtseinheit für die in Art.75 BGG aufgezählten Materien in gewissem Umfange erforderlich, da durch sie Interessen des Gesamtstaats berührt werden¹⁸⁾. Um diese Rechtseinheit zu gewährleisten, ist der Bund befugt, Rahmenvorschriften zu erstellen, die für alle Länder beachtlich sind. In der Beschränkung auf Rahmenvorschriften liegt für den Bund gleichzeitig das Verbot, sich hinsichtlich dieser Gegenstände mit Einzelbestimmungen zu befassen. Da durch Einzelregelungen nach Ansicht des Verfassungsgesetzgebers die Belange der Bundesrepublik nicht beeinträchtigt werden können¹⁹⁾, bedürfen die Einzelbestimmungen nicht der Übereinstimmung.

Unitarische und föderale Elemente bestimmen somit die Struktur dieser Gesetzgebungsart. Sie kommt den Wünschen sowohl des Bundes als auch der Länder entgegen. Da den Ländern das Recht belassen worden ist, innerhalb des vom Bund gesetzten Rahmens Einzelregelungen zu treffen, besitzen sie die Möglichkeit, den

17) Siehe dazu Maunz, aaO, S.146.

18) So auch das Verfassungsrecht der Schweiz: Fleiner, Fritz-Giacometti, Zaccaria, Schweizer Bundesstaatsrecht, S.91.

19) So auch für das Schweizer Verfassungsrecht Burckhardt, W.: Kommentar der Schweizerischen Bundesverfassung v. 29.5.1874, S.91.

besonderen und eigenartigen Verhältnissen in ihrem Gebiet Rechnung zu tragen. Die inhaltlichen Begrenzungen, denen die Gesetzgebung des Bundes unterliegt, sind also Schutzwehren der Länder, worauf H a t s c h e k hinweist²⁰⁾. Der Landesgesetzgeber kann unter Berücksichtigung der Tradition, der Kulturwerte, des eigenständigen Aufbaus und anderer Gegebenheiten seines Landes das zwangsläufig uniformierende Bundesgesetz diesen Werten anpassen, indem er entsprechende Einzelregelungen erläßt²¹⁾. Als Beispiel sei das Jagdrecht genannt. Ein Interesse des Gesamtstaats besteht daran, daß eine gleichmäßige Pflege des jagdbaren Tierbestandes und eine waidgerechte Ausübung der Jagd gewährleistet werden. Diesem Interesse kann dadurch Rechnung getragen werden, daß der Bund ein Rahmengesetz erläßt. Da aber im Küstenland Schleswig-Holstein der Bestand jagdbarer Tiere recht verschieden von dem des Berglands Bayern ist, bedarf es insoweit einer Differenzierung. Diese Differenzierung kann durch die detaillierten Gesetze der einzelnen Länder vorgenommen werden, so daß das Bundesgesetz trotz seines generellen Charakters den speziellen Landesverhältnissen angepaßt wird. An diesem Beispiel kommt der Zweck der Rahmenkompetenz zum Ausdruck: eine gewisse Einheit wird gewährleistet, ohne daß dabei die Verschiedenheiten in den einzelnen Gebieten ausgelöscht werden. Die enge Verknüpfung von Bundes- und Landesrecht wirft verschiedene Fragen auf, die nur aus dem Verständnis des Zweckes und der Bedeutung der Rahmengesetzgebung beantwortet werden können.

Der Rahmengesetzgebung des Bundes unterliegen die folgenden in Art.75 BGG aufgezählten Gegenstände:

1. die Rechtsverhältnisse der im öffentlichen Dienst der Länder, Gemeinden und anderer Körperschaften des öffentlichen Rechts stehenden Personen;
2. die allgemeinen Rechtsverhältnisse der Presse und des Films;

²⁰⁾ Hatschek, Julius: Deutsches und Preußisches Staatsrecht I, S.88; siehe auch Lassar: Handbuch d.Dt.Staatsrechts I, S.307.

²¹⁾ Lassar, aaO, S.307; Zinn, Georg-August: Der Bund und die Länder, in ArchöR Bd.75, S.291 ff. (S.298).

3. das Jagdwesen, der Naturschutz und die Landschaftspflege;
4. die Bodenverteilung, die Raumordnung und der Wasserhaushalt;
5. das Melde- und Ausweiswesen.

Dazu kommt noch in Art.98 Abs.3 S.2 BGG die Rechtsstellung der Richter in den Ländern. Die begriffliche Abgrenzung der in Art.75 BGG aufgezählten Sachgebiete bereitet manche Schwierigkeiten. So ist z.B. der Begriff Wasserhaushalt zum ersten Mal in der deutschen Verfassungsgeschichte aufgetaucht²²⁾ und daher nicht von Zweifeln frei²³⁾.

Bei der Durchsicht des Katalogs der in Art.75 BGG aufgezählten Gegenstände zeigt sich, daß sie alle geeignet sind, dem Bund nur die Erstellung des Rahmens zu überlassen, da für die jeweilige Regelung die Verschiedenheit in den Ländern von hervorragender Bedeutung ist - von einer Ausnahme abgesehen. Hinsichtlich Ziff.2, der allgemeinen Rechtsverhältnisse der Presse und des Films, verlieren die obigen Ausführungen über die Bedeutung der Rahmengesetzgebung ihre Überzeugungskraft. Bei der überragenden Stellung, die Presse und Film in der Gegenwart einnehmen und die auch vor den Grenzen der einzelnen Länder nicht Halt macht, ist es unergründlich, warum dem Bund als Wahrer der Gesamtbelange hinsichtlich dieser Materien nicht ein stärkerer Einfluß eingeräumt worden ist. In der Normierung dieser Materien ist der Bund sogar stärker eingeschränkt als bei den anderen in Art.75 BGG aufgezählten Gegenständen, da er für Presse und Film nur Rahmenvorschriften über die allgemeinen Rechtsverhältnisse aufstellen kann. Hinsichtlich dieser beiden Sachgebiete bestehen in den einzelnen Ländern überhaupt keine besonderen Verhältnisse, auf die Rücksicht genommen werden müßte. Auch der Hinweis auf die Forderung

22) Siehe Protokolle des Parlamentarischen Rates, Hauptauschuß, S.649 unten.

23) Siehe Wernicke: Gesetzgebungsbefugnisse auf dem Gebiet des Wasserrechts, in: Der Betriebsberater 1951, S.44; Wüsthoff: Wasserwirtschaft und Wasserrecht im Bonner Grundgesetz, in NJW 1950 S.580.

der Länder nach Berücksichtigung ihrer Kulturhoheit vermag in diesem Zusammenhang nicht zu überzeugen. Ein Kompromiß scheint geschlossen worden zu sein zwischen dem Interesse des Gesamtstaates, Einfluß - wenn auch in geringerem Umfange - auf diese Mächte des öffentlichen Lebens nehmen zu können, und dem Anspruch der Länder auf Wahrung der ihnen zugebilligten Kulturhoheit.

Entgegen der Ansicht von Maunz sind die Materien des Art. 75 BGG grundsätzlich nicht eng auszulegen²⁴⁾, weil den Ländern in diesen Angelegenheiten der Primat der Gesetzgebung belassen ist. Vielmehr müssen die aufgezählten Gegenstände so ausgelegt werden, wie es dem Inhalt der Begriffe und der bisherigen Praxis entspricht.

Da die Gesetzgebung des Bundes und der Länder eng aufeinander abgestimmt sein müssen, birgt eine Kompetenzaufteilung, wie sie für die Angelegenheiten der Rahmengesetzgebung durchgeführt ist, die Gefahr in sich, daß die staatliche Tätigkeit nicht so reibungslos ablaufen kann, wie es erforderlich ist. Außerdem können leicht Meinungsverschiedenheiten zwischen dem Bund und den Ländern über die Grenzen der jeweiligen Zuständigkeit entstehen²⁵⁾, so daß das Verhältnis zwischen Bund und Ländern starken Belastungen ausgesetzt sein kann. Eine Klärung der auftauchenden rechtlichen Fragen vermag möglicherweise diese Spannungen zu verringern.

24) Maunz, Theodor: Rahmengesetze des Bundes, in Bayerische Verwaltungsblätter 1955, S. 5.

25) Siehe Poetzsch, Fritz: Vom Staatsleben unter der Weimarer Verfassung, im Jahrbuch des öffentlichen Rechts, Band 13, (1925) S. 35, S. 228, 233 und 234; Meissner, Otto, Kaisenberg, Georg: Staats- und Verwaltungsrecht im Dritten Reich, S. 100; Finger, August: Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, S. 205.

§ 2

Die Rahmengesetzgebung in der deutschen Verfassungsgeschichte

Alle deutschen Verfassungsgesetzgeber der letzten 100 Jahre waren sich darin einig, daß der zu schaffende oder bereits geschaffene deutsche Gesamtstaat in die Form des Bundesstaates gekleidet werden sollte, angefangen bei der Nationalversammlung in Frankfurt 1848/49 bis zum Parlamentarischen Rat in Bonn 1948/49. Den von ihnen geschaffenen Verfassungen - der Frankfurter Reichsverfassung, der Erfurter Unionsverfassung, der Norddeutschen Bundesverfassung, der Bismarck'schen Reichsverfassung, der Weimarer Reichsverfassung und dem Bonner Grundgesetz - ist darüber hinaus gemeinsam, daß die Gesetzgebungskompetenzen zwischen dem Gesamtstaat und den Einzelstaaten in der Weise aufgeteilt wurden, daß man jeweils die Sachgebiete aufzählte, auf denen dem Gesamtstaat entweder ausschließlich oder neben den Gliedstaaten die Befugnis zur Gesetzgebung übertragen werden sollte. Die Vermutung liegt daher nahe, daß in den Verfassungen, die dem Bonner Grundgesetz vorausgegangen sind, Vorläufer der Rahmengesetzgebung zu finden sind.

Die Reichsverfassung der Frankfurter Nationalversammlung, die am 28. März 1849 verkündet wurde, weist keine der Rahmenkompetenz ähnelnde Zuständigkeit auf.

Die Frankfurter Reichsverfassung diente dem Unionsparlament, das 1850 nach dem Zusammenbruch der gesamtdeutschen Verfassungsbestrebungen in Erfurt tagte, als Unterlage für die Ausarbeitung einer Verfassung für die deutsche Union, wie bescheidenerweise damals der beabsichtigte Zusammenschluß verschiedener deutscher Länder genannt werden sollte²⁶⁾.

Art.47 der Frankfurter Reichsverfassung hatte gelaute:

"Die Reichsgewalt hat das Recht, das Bankwesen und das Ausgeben von Papiergeld durch die Reichsgesetzgebung zu regeln. Sie überwacht die Ausführung der darüber erlassenen Reichsgesetze."

²⁶⁾ Siehe dazu näher Scharff in Deutsche Geschichte im Überblick, hsg. v. Rassow, Stuttgart 1953, S.499.

Auf Wunsch der Regierungen der Staaten, die in Erfurt vertreten waren, wurde diese Bestimmung geändert und erhielt als Art.46 der Unionsverfassung die Fassung, daß "der Reichsgewalt die Erlassung allgemeiner Gesetze über das Bankwesen und das Ausgeben von Papiergeld" zustehe. Mit dieser Fassung des Art.46 der Unionsverfassung wollte man zum Ausdruck bringen, daß die Union nur berechtigt sein sollte, generelle Normen zu erlassen. Die Gesetzgebungsbefugnis der Union umfaßte nicht das Recht, auf diesem Sachgebiet Einzelregelungen zu treffen, diese Zuständigkeit sollte den einzelnen Staaten vorbehalten bleiben²⁷⁾. Mit der Beschränkung auf allgemeine Gesetze wurden der Union annähernd dieselben Zuständigkeiten eingeräumt, wie sie das Grundgesetz dem Bund durch das Recht zum Erlaß von Rahmennormen zuerkennt. Auch diese Verfassung ist niemals in Kraft getreten, genau so wie die Pläne zur Bildung der Deutschen Union nie realisiert werden konnten.

Die Formulierung des Art.46 der Erfurter Unionsverfassung liegt dem Art.4 Ziff.4 der Norddeutschen Bundesverfassung vom 16.April 1867 zugrunde. Diese Verfassung wurde nach ihrer Anpassung an die veränderten Verhältnisse durch die Novemerverträge von 1870 am 16. April 1871 als Reichsverfassung übernommen und blieb bis 1918 in Kraft. Art.4 lautet hinsichtlich der hier interessierenden Ziffer 4:

Art.4: "Der Beaufsichtigung des Bundes (Reiches) und der Gesetzgebung desselben unterliegen die nachstehenden Angelegenheiten:

1.
4. Die allgemeinen Bestimmungen über das Bankwesen."

Das Reich hatte also im Bankwesen nicht die Gesetzgebung schlechthin, sondern nur die Gesetzgebung über die allgemeinen Bestimmungen. H a e n e l deutet diese Fassung so, "daß nur solche Seiten und solche Zweige des Bankwesens reichsrechtlich zu ordnen seien, welche in Rücksicht auf die bestehenden tat-

27) Siehe auch Haenel, aaO, S.684, unten Anm.2.

sächlich und rechtlichen Verhältnisse in den Einzelstaaten einer einheitlichen Gestaltung fähig und bedürftig sind"²⁸⁾. Doch war diese Auslegung nicht unbestritten. Z o r n²⁹⁾ verteidigt die Ansicht, daß die Zuständigkeit des Reiches durch den nach seiner Ansicht juristisch kaum bestimmbaren Begriff "allgemeine Bestimmungen" nicht eingeengt sei. Daher blieb es auch nicht unwidersprochen, als H a e n e l behauptete, daß das Reich mit der Errichtung der Reichsbank seine Befugnisse überschritten habe³⁰⁾, da diese Maßnahme eine Einzelregelung darstelle, die durch die Zuständigkeit des Reiches nicht gedeckt sei.

In der Weimarer Reichsverfassung vom 11. August 1919 finden wir in Art. 10, 11 eine neue Gesetzgebungsart, die den vorhergehenden Verfassungen unbekannt war, nämlich die Grundsatzgesetzgebung. Mit diesem Begriff bezeichnete der Verfassungsgesetzgeber die Zuständigkeit des Reiches zum Erlass genereller Normen auf bestimmten aufgezählten Sachgebieten, während die erforderlichen Einzelregelungen den Ländern überlassen bleiben sollten³¹⁾. Insofern besteht zwischen den Begriffen "allgemeine Bestimmungen" und "Grundsätze" eine gewisse Übereinstimmung. Verschiedenartige Gegenstände wurden dieser beschränkten Reichskompetenz unterstellt und in besonderen Artikeln zusammengefaßt. Die Art. 10, 11 WRV sind als Konzessionen gegenüber den Ländern zu werten, da das Reich auf diesen Sachgebieten die Gesetzgebung nur in einem beschränkten Umfang ausüben konnte, während die Länder

28) Haenel, aaO, S. 683.

29) Zorn, Philipp: Das Staatsrecht des Deutschen Reiches II, S. 349.

30) Siehe einerseits Haenel, aaO, S. 687; v. Seydel, Maß: Kommentar zur Verfassungsurkunde f. d. Deutsche Reich, S. 85; andererseits Arndt, aaO, S. 264.

31) Siehe Bericht u. Protokolle des 8. Ausschusses der Nationalversammlung über den Entwurf einer Verfassung des Deutschen Reichs, S. 63 ff.

unbeschränkt zuständig waren, solange das Reich von seiner beschränkten Gesetzgebungsbefugnis keinen Gebrauch machte. Auch nach dem Erlaß der reichsrechtlichen Grundsätze blieb den Ländern die allerdings durch die Grundsätze eingeschränkte Befugnis, die Einzelregelungen zu treffen. Ausgangspunkt und Kern bildeten die Angelegenheiten von Kirche und Schule sowie des Bodenrechts, die in Art.10 ihren Platz gefunden haben³²⁾. In Art.11 kamen Gebiete des Steuer- und Abgabewesens hinzu. Im einzelnen stand dem Reich die Befugnis zu, für folgende Angelegenheiten Grundsätze aufzustellen: Rechte und Pflichten der Religionsgesellschaften, Schul- und Hochschulwesen, Bodenrechte und verwandte Gebiete, das Bestattungswesen und auf dem Gebiet des Steuerwesens die Zulässigkeit und Erhebungsart der Landesabgaben.

Von diesen Gesetzgebungsbefugnissen machte das Reich in einem starken Maße Gebrauch. In dem Verfassungsausschuß der Nationalversammlung scheint bei der Beratung zunächst die Meinung vorherrschend gewesen zu sein, daß das Reich bei der Inanspruchnahme dieser Zuständigkeit auf den Erlaß von Richtlinien für die Landesgesetzgebung beschränkt sei. Allerdings sind die Protokolle in dieser Beziehung ziemlich unergiebig³³⁾. Erst Jahre darauf in der Debatte im Reichstag um das Besoldungssperrgesetz wurde die Absicht des Verfassungsgesetzgebers erläutert³⁴⁾. Die Unklarheiten in den Diskussionen des Verfassungsausschusses der Nationalversammlung mögen zum großen Teil darauf zurückzuführen sein, daß die Abgeordneten vermeiden wollten, daß der Widerstand der Länder gegen die Verfassung sich noch versteifte, um den ganzen Verfassungsentwurf nicht zu gefährden³⁵⁾. Diese Unklarheiten führten dazu, daß das Reich die Grundsatzkompetenz in fast allen Fällen durch den Erlaß unmittelbar geltenden Rechts in Anspruch nahm.

32) Siehe Preuss, Hugo, aaO, S.129 ff.

33) Siehe Anm.31 auf S.11 d.Untersuchung.

34) Reichstagsprotokolle Band 346, S.1715 D. und S.1718 D.

35) Preuss, Hugo, aaO, S.105 und S.115.

An dieser Praxis entzündete sich der Streit, inwieweit Grundsätze nur als Richtlinien für die Gesetzgebung der Länder oder auch als aktuelles, unmittelbar wirksames Recht erlassen werden durften. Der Unterschied zwischen Richtlinien bzw. Direktiven und unmittelbar wirksamem Recht besteht darin, daß Richtlinien nur für den Landesgesetzgeber bei seiner Gesetzgebung verbindlich sind, während unmittelbar wirksames Recht ein Sachgebiet bereits bindend regelt und für die Betroffenen Rechte und Pflichten erzeugt. Während die Praxis des Reichstags³⁶⁾ nach anfänglichem Zögern bald dazu überging, die Gesetze aus der Grundsatzkompetenz mit allgemein-verbindlicher Wirkung auszustatten und darin von der herrschenden Meinung in der staatsrechtlichen Literatur der damaligen Zeit unterstützt wurde³⁷⁾, erhoben die süddeutschen Länder, an ihrer Spitze Bayern³⁸⁾, hiergegen Widerspruch mit der Begründung, es läge rechtsnotwendig im Wesen der Grundsatzkompetenz, daß sie auf den Erlass von Richtlinien an die Landesgesetzgebung beschränkt sei. Verschiedentlich wurde dieser Standpunkt auch in der Literatur vertreten³⁹⁾. Von den Gerichten ergingen sich widersprechende Urteile⁴⁰⁾. Dieser Streit konnte nie beigelegt werden.

36) Vgl. Poetzsch, aaO, S.35.

37) Lassar, aaO, S.306; Anschütz, Handbuch d.Dt.Staatsrechts I, S.297 und Kommentar WRV, S.94; Giese, Friedrich: Die Verfassung d.Dt.Reichs, Kommentar, S.58; Doehl, Gustav: Reichsrecht bricht Landesrecht, ArchöR Bd. nF. 12 (1927), S.87 ff.

38) Siehe Verfassungsausschuß der Länderkonferenz. Beratungsunterlagen, S.64 u. S.366.

39) Bornhak, Konrad: Die Verfassungswidrigkeit des Reichsmietengesetzes, DJZ 1922, Sp.220; Giese, Friedrich: Staat u.Kirche im neuen Deutschland, in Jahrbuch des öffentl.Rechts, Bd.13 (1925) S.256; Pohland, Max R.: Reich, Länder u.Selbstverwaltungskörper, S.79.

40) Der Praxis des Reichstages schlossen sich an: KG Urt. v. 22.12.1925 in DJZ 1926 Sp.300; Preuß.OVG, Urt. v. 24.2.1925 in Reichsbesoldungsblatt 1925, S.141; a.A.: Bayer.ObLG, Urt. v.13.11.1926 in DJZ 1927, Sp.391; Württ.VerfGH v.26.3.1924, zit. in Verfassungsausschuß d.Länderkonferenz, Beratungsunterlagen 1928 S.64; das RG ließ in seiner Entscheidung v. 3.7.1923 in RGZ 107/103 ff. die Frage offen.

Nach der Machtübernahme durch den Nationalsozialismus und dem darauf folgenden Neuaufbaugesetz (Gleichschaltungsgesetz) von 1934 wurden die Hoheitsrechte der Länder auf das Reich übertragen. Der Unterschied zwischen Landesgesetzgebung und Reichsgesetzgebung fiel weg, so daß auch kein Raum für die Grundsatzgesetzgebung blieb, da sie ihrem Charakter nach nur dort Platz greifen kann, wo die Gesetzgebung zwischen mehreren Staaten aufgeteilt ist.

Nach dem Zusammenbruch Deutschlands und der daraus resultierenden Teilung wurde der erste bedeutsame Verfassungsentwurf für den westdeutschen Staat von der Konferenz der Ministerpräsidenten auf Herrenchiemsee 1948 vorgelegt. In diesem Entwurf war wieder vorgesehen, dem Gesamtstaat auf bestimmten Sachgebieten die Zuständigkeit zum Erlaß von Grundsatzgesetzen zuzuweisen. Der Entwurf diente später dem Parlamentarischen Rat als Grundlage seiner Beratungen. Auf Herrenchiemsee sah man jedoch davon ab, die Gegenstände, für die der Bund nur Grundsatzgesetze aufzustellen berechtigt sein sollte, in einem Artikel zu vereinigen⁴¹⁾. Die Gegenstände wurden eingeordnet in den Artikel - es war Art. 36 -, in dem die Angelegenheiten der Vorrang- oder konkurrierenden Gesetzgebung aufgeführt wurden. Nach dieser Bestimmung war der Bund zuständig für den Erlaß von Grundsätzen auf folgenden Sachgebieten:

das allgemeine Enteignungsrecht (Ziff.6 b), die Landeszugehörigkeit (Ziff.8), die öffentliche Fürsorge und das Flüchtlingswesen (Ziff.11), die Bodenverteilung, das Siedlungs- und Heimstättenwesen, das Wohnungsrecht. In Art.38 wurden der Grundsatzgesetzgebung noch verschiedene Angelegenheiten des Steuerwesens zugeordnet. Ein kurzer Blick auf das Grundgesetz lehrt, daß fast alle diese Angelegenheiten später ohne Beschränkungen des Umfangs der Zuständigkeit in die konkurrierende Zuständigkeit des Bundes übergegangen sind.

Im Hauptausschuß des Parlamentarischen Rates, der von den drei westlichen Militärregierungen zur Schaffung einer Verfassung für den westdeutschen Staat einberufen worden war, begann man

⁴¹⁾ Herrenchiemsee-Bericht, S.30.

hinsichtlich der Grundsatzgesetzgebung mit einer Änderung der Bezeichnung. Nicht mehr Grundsätze, sondern Rahmenvorschriften sollte der Bund aufstellen können. Trotz der Namensänderung wurden zunächst die Rahmenrechtsgegenstände durch die verschiedensten Verfassungsentwürfe hindurch in Art.36, in dem die Gegenstände der konkurrierenden Kompetenz aufgezählt wurden, belassen.

Nachdem auf Vorschlag des allgemeinen Redaktionsausschusses des Parlamentarischen Rates durch den interfraktionellen Fünferausschuß, über dessen Verhandlungen keine schriftlichen Berichte vorliegen, beschlossen wurde, dem Hauptausschuß für die dritte Lesung des Entwurfs die Bildung eines eigenen Abschnitts für die Gesetzgebungszuständigkeiten des Bundes vorzuschlagen, wurden auch die Gegenstände, für die der Bund Rahmenvorschriften aufzustellen befugt sein sollte, in einem besonderen Artikel, dem Artikel 36a, zusammengefaßt⁴²⁾. Zur vierten Lesung im Hauptausschuß erhielt der Art.36a dann die Gestalt des jetzigen Art.75 BGG^{43, 44)}.

Am Ende dieses verfassungsgeschichtlichen Überblicks sei noch der Blick auf die entsprechenden Verhältnisse in der Verfassung der "Deutschen Demokratischen Republik" gerichtet. Das Demokratisierungsgesetz vom 23.7.1952, durch das die Landesregierungen und die Landesparlamente aufgelöst und die Länder aufgehoben wurden, muß dabei unberücksichtigt bleiben, da seit diesem Zeitpunkt die "DDR" formell zum Einheitsstaat geworden ist. Auch die "DDR" wurde zunächst als Bundesstaat geschaffen. Art.1 Abs.1 der Verfassung lautet:

"Deutschland ist eine unteilbare Republik; sie baut sich auf den deutschen Ländern auf."

42) Siehe Parlamentarischer Rat, Grundgesetzentwürfe, S.184.

43) Siehe Parlamentarischer Rat, Grundgesetzentwürfe, S.218.

44) Eine ausführliche Darstellung findet sich im Jahrbuch d.öffentl.Rechts, n.F. Bd.1 (zu Art.75).

Eine ausschließliche Zuständigkeit der Länder zur Gesetzgebung für gewisse Sachgebiete ist in der Verfassung nicht vorgesehen. Die "DDR" als Gesamtstaat war für alle Angelegenheiten legislatorisch zuständig, auf den meisten Gebieten konkurrierten jedoch Republiks- und Landesgesetzgebung. Art.111 der Verfassung forderte die Republik auf, nach Möglichkeit von der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz nur durch die Aufstellung von Grundsätzen Gebrauch zu machen. Es handelte sich dabei nur um eine Sollvorschrift, die für den Gesetzgeber unverbindlich war. Die Abgrenzung der Zuständigkeiten bot also keine Schwierigkeit. Die Republik als Gesamtstaat war nicht verpflichtet, von ihrer Zuständigkeit nur durch den Erlass von Grundsatzgesetzen Gebrauch zu machen, so daß auch die Länder keine Rechte aus dieser Vorschrift herleiten konnten. Aus diesem Grunde kann nicht von einer Parallele zur Rahmengesetzgebung des Bonner Grundgesetzes gesprochen werden, da die DDR durch die Aufstellung von Einzelvorschriften ihre Zuständigkeit nicht übertreten hätte. Wegen der Auflösung der Länder ist diese Bestimmung heute ohnehin bedeutungslos geworden.

§ 3

Die Abgrenzung des Begriffs "Rahmenvorschriften"

1.) Die Gründe für die Wahl des Wortes "Rahmenvorschrift"

Es erscheint zweckmäßig, zu Beginn der theoretischen Darlegung über den Begriff "Rahmenvorschrift" und seinen Inhalt die Gründe aufzuzeigen, die den Parlamentarischen Rat bewogen haben, das Wort "Rahmenvorschrift" zur Bezeichnung dieser Gesetzgebungsart zu wählen. Denn sofort drängt sich die Frage auf: Warum hat der Parlamentarische Rat nicht an der von der Weimarer Verfassung überlieferten Ausdrucksweise "Grundsatz" festgehalten, sondern diesen Ausdruck durch den Ausdruck "Rahmenvorschrift" ersetzt?

Über diese Frage geben die Protokolle des Hauptausschusses des Parlamentarischen Rates Auskunft. Durch die Wahl des Wortes "Rahmenvorschrift" sollte eindeutig klargestellt werden,

daß sich die auf Grund der Kompetenznorm des Art.75 BGG erlassenen Vorschriften nicht darin zu erschöpfen brauchen, bloße Direktiven für die Landesgesetzgebung zu sein, sondern auch die Kraft haben können, als unmittelbar bindendes Recht wirksam zu werden⁴⁵⁾. Der Parlamentarische Rat wollte vermeiden, daß der alte Streit hinsichtlich der Grundsatzgesetzgebung der Weimarer Reichsverfassung⁴⁶⁾ erneut aufflammte.

Zwar hatte G e b h a r d inzwischen⁴⁷⁾ darauf hingewiesen, daß eine Betrachtung der Grundsätze unter dem Gesichtspunkt ihrer Einwirkung auf die Gesetzgebungsbefugnisse der Länder dem Begriff des Grundsatzes nicht gerecht werde. Nicht aus dem Begriff könne entnommen werden, welche Wirkung ihm innewohne, sondern es sei eine Frage der gesetzepolitischen Zielsetzung, ob der Gesetzgeber die Grundsätze mit der einen oder anderen Wirkung ausstatten wolle. Trotz dieser Klärung geisterte der Streit über die Frage, ob Grundsätze nur für den Landesgesetzgeber verbindlich sind oder auch unmittelbar wirksam werden können, noch durch die Beratungen des Herrenchiemseer Verfassungskonvents⁴⁸⁾ und des Parlamentarischen Rates. Andernfalls würde man es wohl nicht für nötig befunden haben, den Namen "Grundsatz" durch "Rahmenvorschrift" zu ersetzen. Allerdings ist damit diese Streitfrage wenigstens

45) Abg.Dres, Hoche und Laforet in Protokoll des Hauptausschusses, S.88 und 90; siehe auch Ringelmann, in Bundesrecht und Bundesgesetzgebung, Bericht über d.Weinheimer Tagung des Instituts zur Förderung öffentl. Angelegenheiten in Frankfurt am Main am 22., 23.Oktober 1949, S.185.

46) Vgl. oben S.13 ff.

47) Gebhard, Ludwig: Handkommentar zur Verfassung des Deutschen Reichs, S.116.

48) Herrenchiemsee-Bericht, S.30.

endgültig dahingehend geklärt worden, daß Rahmenvorschriften sowohl als Richtlinien als auch als unmittelbar geltendes Recht erlassen werden können. Eine Änderung bezüglich des Inhalts und des Ausmaßes der bundesgesetzlichen Regelung war durch diese Umbenennung nicht bezweckt⁴⁹⁾.

An dieser Stelle muß noch darauf eingegangen werden, worin überhaupt das Merkmal einer Richtlinie besteht. Schon aus der Bezeichnung "Richtlinie" geht hervor, daß Richtlinien für die Länder nicht unbeachtlich sein können, daß es nicht im Belieben der Länder stehen kann, ob und wie weit sie diesen Richtlinien entsprechen wollen. Richtlinien sind mehr als bloße Empfehlungen ohne verbindliche Kraft. Ihre Besonderheit besteht darin, daß sie Anweisungen darstellen, die den Angewiesenen verpflichten, sich entsprechend den Anweisungen zu verhalten, wenn er auf Gebieten handeln will, auf die sich die Anweisungen erstrecken. Im Begriff "Richtlinie" steckt eine Bindung: der Angewiesene wird durch sie gebunden, sein Tun nicht anders einzurichten, als es ihm die Richtlinien vorschreiben. Richtlinien, die der Bund in Ausübung seiner Rahmenkompetenz erläßt, stellen Anweisungen an den Landesgesetzgeber dar. Sie sind somit Bestimmungen, nach denen der Landesgesetzgeber sich richten muß⁵⁰⁾. In seiner Gesetzgebung ist er an das gebunden, was ihm durch die Richtlinien vorgeschrieben ist. Seine Gesetze müssen mit den Richtlinien übereinstimmen, er kann sich über sie nicht hinwegsetzen⁵¹⁾.

49) A.A. Zinn, Georg-August: Erhaltung und Fortbildung der deutschen Rechtseinheit, NJW 1949, S.687. Seine Ansicht beruht jedoch auf dem Irrtum, daß Grundsätze nur als Anweisungen an den Landesgesetzgeber erlassen werden durften.

50) Vgl. Poetzsch-Heffter, Kommentar WRV, S.124.

51) Vgl. Gebhard, aaO, S.116; Wittmayer, aaO, S.185; Maunz, Bayerische Verwaltungsblätter 1955, S.3; Giese, Raumordnung, S.16 ff.

Bei der praktischen Anwendbarkeit der Rahmenvorschriften bestehen keine tiefgreifenden Unterschiede zwischen Richtlinien und unmittelbar geltendem Recht auf dem Gebiete der Rahmengesetzgebung. Während Richtlinien sich nur an den Landesgesetzgeber wenden und somit keine allgemeinverbindliche Wirkung enthalten können, wird auch geltendes Recht - wie Giese mit Recht sagt⁵²⁾ - nur in ganz wenigen Fällen sofort vollziehbar sein, da es als Rahmen auf eine Ausfüllung durch den Landesgesetzgeber angelegt sein muß⁵³⁾. Durch Grundsätze allein kann kaum Recht geschaffen werden, das den einzelnen Bürgern zu irgendeinem Tun, Dulden oder Unterlassen verpflichten kann. Es ist praktisch unvorstellbar, daß Rahmenvorschriften, die den Charakter unmittelbar geltenden Rechts tragen, als generelles Verbot so hinreichend konkret gefaßt werden können, daß dadurch rechtserhebliches Verhalten aktuell bereits gefordert werden könnte⁵⁴⁾.

Für die staatsrechtliche Literatur ist das Wort "Rahmen" oder "Rahmenvorschrift" nicht mehr neu. Häufig ist es bereits zur Umschreibung des Begriffs "Grundsatz" in der staatsrechtlichen Literatur zur Weimarer Reichsverfassung gebraucht worden⁵⁵⁾. Auch in der geltenden österreichischen Verfassung finden wir es im Verfassungstext in Art.15 Abs.6 zur Deutung des Begriffs "Grundsatz".

52) Giese, Raumordnung, S.13.

53) Siehe Entscheidung des BVerfG Bd.4 S.129; Nawlasky: Die Verfassung des Freistaates Bayern, Ergänzungsband zum Handkommentar, S.70; Maunz, in Bayerische Verwaltungsblätter 1955, S.5.

54) Vgl. bezüglich des Begriffs "Grundsatz" Gebhardt, aaO, S.116; Wittmayer, Leo: Die Weimarer Reichsverfassung, S.195.

55) Poetzsch-Heffter: Handkommentar der Reichsverfassung, S.117; Walz, Gustav-Adolf: Staatsrecht in Stammlers Enzyklopädie des gesamten deutschen Rechts, S.290; Finger, aaO, S.205; Anschütz, Kommentar, S.89; Bühler, Ottmar: Die Reichsverfassung v. 11.8.1919, zu Art.10; Wittmayer, aaO, S.185.

2.) Die Übereinstimmung der Begriffe "Rahmenvorschrift" und "Grundsatz"

Die Wahl eines anderen Namens zwingt nach der Entstehungsgeschichte also nicht dazu, den Begriff Rahmenvorschrift anders zu deuten als den Begriff Grundsatz. Das kann heute als die weitaus herrschende Meinung betrachtet werden⁵⁶⁾. Abgesehen von der Entstehungsgeschichte führen auch Überlegungen allgemeiner Art zu diesem Ergebnis.

Allgemein wird anerkannt, daß dem Bund nicht das Recht zusteht, die der Rahmenkompetenz unterstehenden Materien vollständig zu kodifizieren⁵⁷⁾. Unter Zugrundelegung dieser Meinung muß der Zweck der Rahmengesetzgebung berücksichtigt werden. Danach soll die Rechtseinheit auf den Sachgebieten des Art.75 BGG in einem bestimmten Umfange, und zwar in den wesentlichen Punkten, gewährleistet werden. Dieser Zweck kann nur dadurch erfüllt werden, daß der Bund Grundsätze aufstellt - Grundsätze, die eine einheitliche große Linie in den einzelnen Landesgesetzen garantieren. In jedem Gesetzgebungszweck sind tragende Grundgedanken erkennbar. Diese Grundgedanken sind es,

56) Giese, Friedrich: Kommentar zum Bonner Grundgesetz Art.75 A II 2; v.Mangoldt, Hermann: Das Bonner Grundgesetz, Kommentar, S.411; Herrfahrdt in Bonner Kommentar, Art.75 A II 1; Dernerde, C.: Der Bund und die Länder, in: DVBl. 1949 S.317; Grewe, Wilhelm: Das bundesstaatliche System des Grundgesetzes in DRZ 1949, S.351.

57) Siehe Geib, Ekkehard: Die Besonderheiten des Schleswig-Holsteinischen Personalvertretungsgesetzes, DVBl.1954, S.383; derselbe: Die Rahmengesetzgebung im Personalvertretungsrecht, in ZBR 1954 S.326; Maunz: Staatsrecht, S.146; Wernicke in Betriebsberater 1951, S.44; Neils, ZBR 1954 S.40; Weber, Werner: Erfordernisse der Rahmengesetzgebung, in DöV 1954 S.417; Zinn, ArchöR Bd.75 S.298; Ringelmann, Weinheimer Tagung, S.186; Strauß, Weinheimer Tagung, S.186; Grewe, Weinheimer Tagung, S.38; Nawiasky, Ergänzungsband zum Handkommentar, S.70.

die der Bund gemäß Art.75, 98 Abs.3 Satz 2 BGG den Ländern vorschreiben kann⁵⁸⁾. Um es bildlich auszudrücken, kann man sagen, daß die Rahmenvorschriften den roten Faden bilden, der sich durch alle an sie anknüpfenden Landesgesetze hindurchziehen muß. Grundsätze müssen den Rahmen bilden, an dem sich der Landesgesetzgeber zu orientieren hat⁵⁹⁾, d.h. Rahmenvorschriften müssen Grundsätze sein. Da das Ausmaß der Zuständigkeit durch die neue Bezeichnung gegenüber der Grundsatzgesetzgebung nicht geändert werden sollte, kann davon ausgegangen werden, daß die Begriffe "Grundsatz" und "Rahmenvorschrift" identisch sind⁶⁰⁾. Ein Versuch der Definition des Begriffs "Rahmenvorschrift" hat daher an den zum Begriff "Grundsatz" entwickelten Theorien anzusetzen. Nur von diesem Ausgangspunkt her lassen sich theoretisch und praktisch gleichermaßen befriedigende Lösungen finden⁶¹⁾.

Verschiedene Autoren sind allerdings entgegengesetzter Meinung. Sie sehen einen Unterschied zwischen Rahmenvorschrift und Grundsatz. Sie lehnen sich an den herkömmlichen Sprachgebrauch an, in dem ein Rahmen als Begrenzung oder als Einfassung gesehen wird⁶²⁾. So soll auch die Rahmenkompetenz gemäß Art.75 BGG dahin verstanden werden, daß der Bund nur

58) Zur WRV vgl. Gebhard, aaO, S.116.

59) Giese, Raumordnung, S.14.

60) Siehe v.Mangoldt, Kommentar, S.441; Giese, Raumordnung, S.12; Herrfahrdt in Bonner Kommentar, Art.75, A II 1; Weber, Werner: Besoldungssperrgesetz und Rahmengesetzgebung in ZBR 1954, S.323; BayVerfGH in VerwRspr. 1951 Nr.41.

61) Vgl. auch die Begründung der Bundesregierung zum Entwurf eines ersten Rahmengesetzes zur Vereinheitlichung des Beamtenrechts, Bundesrats-Drucksache Nr.100/55, S.28.

62) Wernicke, Betriebsberater 1951 S.44; Groll, Karl: Das Bundesverfassungsgerichtsurteil zum Besoldungssperrgesetz in: Das Recht im Amt 1955, S.20.

Grenzen setzen darf, innerhalb deren der Landesgesetzgeber uneingeschränkt Recht setzen kann. W e r n i c k e⁶³⁾ schreibt dazu, daß der Unterschied zwischen Rahmenkompetenz und Grundsatzkompetenz darin bestünde, daß Rahmenvorschriften den Kreis der Gebiete begrenzen, auf welchen sich die Gesetzgebungsakte der Länder erstrecken sollen, die Grundsatzgesetzgebung dagegen Grundsätze für weitere Gesetzgebungsakte aufstelle. Diesen Ausführungen Wernickes kann nicht gefolgt werden. Seine Definition würde darauf hinauslaufen, daß der Bund zwar bestimmen kann, daß geregelt wird, er aber keinen Einfluß darauf hat, wie geregelt wird. Es würde dadurch erreicht, daß die Länder zwar nur jeweils die bundesgesetzlich umrahmten Gebiete regeln könnten, aber diesen Gesetzen die große gemeinsame Linie fehlen würde, die durch die Rahmenkompetenz gesichert werden sollte. Den Interessen des Bundes würde keineswegs Rechnung getragen, da sie von den Ländern in dem zur Gesetzgebung freigegebenen Gebiet nicht berücksichtigt zu werden brauchten. W e r n i c k e verkennt die Aufgabe, die der Rahmenkompetenz durch den Verfassungsgesetzgeber zugewiesen worden ist. Seine Deutung entspricht nicht der Absicht des Parlamentarischen Rats. Außerdem widerspricht diese Auslegung, nach der der Bund den Ländern die Gebiete zuweisen kann, die sie regeln dürfen, dem Art.70 Abs.2 BGG, nach dem die Länder grundsätzlich zur Gesetzgebung zuständig sind, so daß der Bund ihnen gar keine Gebiete zuweisen kann. W e r n i c k e s Deutung könnte nur dann einen Sinn haben, wenn die Länder verpflichtet wären, nur innerhalb des durch die Rahmenvorschrift "abgegrenzten" Bereiches tätig zu werden. Da die Länder aber auf Grund des Art.70 Abs.2 BGG berechtigt sind, ein Sachgebiet zu regeln, solange der Bund keine positiven Bestimmungen erlassen hat, könnten sich die Länder über die Begrenzung hinwegsetzen. Damit wäre die Rahmenkompetenz für den Bund bedeutungslos.

⁶³⁾ Wernicke, Betriebsberater 1951 S.44.

Eine andere Definition des Begriffs Rahmenvorschrift versucht Neis⁶⁴⁾ zu geben. Nach seiner Ansicht besteht der begriffliche Unterschied zwischen Rahmenvorschrift und Grundsatz darin, daß der Begriff "Rahmenvorschrift" gegenüber dem Begriff "Grundsatz" der weitere sei. Daher fielen alle Rechtsätze, für deren gemeinsame Geltung in allen Ländern ein Bedürfnis i.S. des Art.72 Abs.2 BGG vorhanden sei, auf Grund der Verweisung in Art.75 BGG auf Art.72 (Abs.2) BGG unter den Begriff Rahmenvorschrift, auch wenn es sich nicht um Normen grundsätzlichen Inhalts handele⁶⁵⁾. Mit Recht weist demgegenüber das Bundesverfassungsgericht darauf hin⁶⁶⁾, daß Art. 72 Abs.2 BGG nur etwas über die Voraussetzungen aussagt, die erfüllt sein müssen, wenn der Bund Rahmenvorschriften erlassen will. Diese Vorschrift besagt nur, wann geregelt werden darf, nicht wie geregelt werden darf. Eine Bestimmung über das Maß der zulässigen Regelung enthält Art.72 Abs.2 BGG nicht. Das Bedürfnis nach Erlaß einheitlicher Normen ist schon durch die Rahmenkompetenz an sich befriedigt⁶⁷⁾ und das Maß der bundesgesetzlichen Regelung kann daher allein aus dem Begriff Rahmenvorschrift festgelegt werden, aber nicht aus Art.72 Abs.2 BGG. Die Ansicht von Neis geht daher fehl und muß abgelehnt werden.

64) Neis, K.: Voraussetzungen, Inhalt und Grenzen einer beamtenrechtlichen Rahmengesetzgebung des Bundes, ZBR 1954 S.40; ähnlich Zinn, ArchöR Bd.75 S.298.

65) So auch Molitor, Erich: Personalvertretungsgesetz v.5.8.1955, Kommentar, S.355, der fälschlicherweise auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 1.12.1954 zur Stütze seiner Ansicht verweist, BVerfGE Bd.4 S.127. Früher ähnlich schon Popitz, Verfassungsrecht und Steuervereinheitlichungsgesetz in DJZ 1929 Sp.14.

66) BVerfGE Bd.4 S.127.

67) Stier-Somlo, Deutsches Reichs- und Landesstaatsrecht I, S.387; Hatschek, aaO, S.89; BVerfGE Bd.4 S.127; Schnorr, RdA 1955 S.173.

Eine neue Theorie versucht S c h n o r r⁶⁸⁾ zur Deutung des Begriffs Rahmenvorschrift aufzustellen, die nach seiner Meinung an Stelle der von der herrschenden Meinung vertretenen "vagen Theorie von der nicht restlosen Kodifikation der Materie" treten soll. Schnorr, auf der Suche nach einem praktischen Maßstab, der eine exakte gerichtliche Nachprüfung der Normen auf ihre Qualität als Rahmenvorschriften ermöglichen soll, ist der insoweit richtigen Ansicht, daß der Primat der Gesetzgebung auf den Rahmenrechtsgebieten bei den Ländern liegt, da es sich aus der Natur der Sache in erster Linie um Angelegenheiten der Länder handelt. Doch ist sein daraus gezogener Schluß nicht richtig. Schnorr folgert: Da es sich natürlicherweise um Angelegenheiten der Länder handle, dürfe der Bund nur insoweit von seinem Recht zur Aufstellung von Rahmenvorschriften Gebrauch machen, als er ein rechtliches Interesse daran habe, allgemeinem Bundesrecht auch gegenüber den Spezialmaterien in Art.75 BGG Geltung zu verschaffen⁶⁹⁾. Rahmenvorschriften sind nach Schnorr also Vorschriften, denen auch gegenüber den Spezialmaterien in Art.75 BGG Geltung zu verschaffen, im rechtlichen Interesse des Bundes liege. Das gerichtlich nachprüfbare Maß bestimme sich nach dem allgemeinen rechtlichen Interesse, das der Bundesgesetzgeber an der Wahrung allgemeinen Bundesrechts auf den Gebieten des Art.75 BGG habe⁷⁰⁾. Dieses rechtliche Interesse läge immer, aber auch nur dann vor, wenn es darum gehe, allgemeinem Bundesrecht auch gegenüber den in Art.75 BGG genannten Sachgebieten Geltung zu verschaffen⁷¹⁾. Hier arbeitet Schnorr mit einem circulus vitiosus. Einmal sagt er, daß nur bei Vorliegen eines rechtlichen Interesses der Bund seinen Vorschriften Geltung verschaffen dürfe. Andererseits läge dieses rechtliche Interesse aber wiederum schon dann vor, wenn es darum gehe, bundesrechtlichen Rahmenvor-

68) Schnorr, RdA 1955, S.172 ff.

69) Schnorr, RdA 1955, S.174

70) Schnorr, RdA 1955, S.174 Ziff.5

71) Schnorr, RdA 1955, S.174 Ziff.5

schriften Geltung zu verschaffen. Hieraus einen Maßstab für eine gerichtliche Nachprüfung schaffen zu wollen, erscheint unmöglich. Wo soll die Nachprüfung beginnen? Beim rechtlichen Interesse? Das liegt nach Ansicht Schnorrs vor, wenn der Bund seinen Vorschriften Geltung verschaffen will. Geltung verschaffen darf er seinen Vorschriften aber immer, wenn das rechtliche Interesse vorhanden ist. Aber von diesem Widerspruch einmal abgesehen, verfällt Schnorr auch in einen ähnlichen Fehler wie Neiss⁷²⁾, obwohl auch er dessen Auffassung zurückweist⁷³⁾, wenn er das Ausmaß der Gesetzgebungsbefugnis, das mit dem Begriff Rahmenvorschrift umschrieben ist, nach dem rechtlichen Interesse des Bundes bestimmen will. Dieses rechtliche Interesse ist vom Parlamentarischen Rat grundsätzlich dadurch bejaht worden, daß er dem Bund durch die Rahmenkompetenz eine beschränkte Einwirkungsmöglichkeit auf die Landesgesetzgebung eingeräumt hat. Ihre Ausübung ist zwar an die in Art.72 Abs.2 BGG bestimmten Voraussetzungen geknüpft, aber diese Voraussetzungen bestimmen nur das Wann, nicht das Wie. Wenn schon durch die Verankerung der Rahmenkompetenz im Grundgesetz ein rechtliches Interesse des Bundes bejaht worden ist, so ist es nicht angängig, dieses rechtliche Interesse noch als Maßstab für den Umfang der Regelung heranzuziehen. Das zulässige Maß der Regelung ist allein aus dem Begriff Rahmenvorschrift zu entnehmen. Andernfalls kann eine mißbräuchliche Überspannung der dem Bund zugestandenen Kompetenz zum Nachteil der Länder nicht unterbunden werden⁷⁴⁾. Schnorr selbst sagt, daß der Bund bei Vorliegen des rechtlichen Interesses allgemeine Vorschriften aufstellen kann⁷⁵⁾. Was sind aber allgemeine Vorschriften? Doch schließlich dasselbe wie Rahmenvorschriften. Hier muß eine Klärung ansetzen. Diesen Begriff gilt es zu bestimmen, nicht durch einen gleichermaßen undeutlichen Begriff zu umschreiben. Auch der Versuch Schnorrs muß als gescheitert angesehen werden.

72) Neiss, ZBR 1954, S.40

73) Schnorr, RdA 1955, S.173 Ziff.1

74) Siehe dazu Wittmayer, aaO, S.192

75) Schnorr, RdA 1955, S.174 Ziff.5

3.) Die Definition des Begriffs "Grundsatz"

Es zeigt sich, daß alle Versuche verfehlt sind, bei der Klärung des Begriffs "Rahmenvorschrift" auf die Beweggründe der Namensänderung keine Rücksicht zu nehmen, sei es, daß man eine Klärung des Begriffs "Rahmenvorschrift" vom Sprachgebrauch her unternimmt, sei es, daß man die Interessenlage in den Vordergrund stellt.

Im Anschluß an Anschütz schuf die Reichsregierung die bald danach im Staatsrecht allgemein anerkannte und übernommene Definition des Begriffs "Grundsatz"⁷⁶⁾. Danach sind unter Grundsätzen, die das Reich nach Art.10 WRV im Wege der Gesetzgebung aufstellen kann, allgemein leitende Rechtssätze, Richtlinien⁷⁷⁾ zu verstehen, die der näheren Ausführung und Ausgestaltung im einzelnen unter dem Gesichtspunkt der Anpassung an die Verhältnisse der einzelnen Länder ebenso fähig wie bedürftig sind⁷⁸⁾.

In der staatsrechtlichen Literatur zur Weimarer Verfassung wurde diese Formulierung herrschend⁷⁹⁾. Auch das Bundesver-

76) Anschütz, Kommentar, S.88; letztlich geht diese Formulierung jedoch auf Haenel, aaO, S.683 ff. zurück.

77) Der Begriff "Richtlinie" darf in diesem Zusammenhang nicht so verstanden werden, als ob damit nur Anweisungen an den Landesgesetzgeber gemeint seien, sondern er bezeichnet beide Anwendungsformen der Grundsatzgesetzgebung.

78) abgedruckt bei Poetzsch-Heffter, Kommentar, S.101.

79) Siehe u.a. Giese, Kommentar zur Reichsverfassung, S.58; Lassar, Handbuch d.Dt. Staatsrechts I, S.306, Poetzsch-Heffter, aaO, S.117.

fassungsgericht hat in seinem bekannten Urteil zum Besoldungssperrgesetz an diese Begriffsbestimmung angeknüpft⁸⁰⁾ 81).

Allerdings scheint m.E. diese Definition den Begriff "Grundsatz" und damit den Begriff "Rahmenvorschrift" nicht richtig zu erfassen. Damit soll nicht gesagt werden, daß ein Unterschied zwischen Rahmenvorschrift und Grundsatz besteht; auch der Inhalt des Begriffs "Grundsatz" scheint durch obige Beschreibung nicht völlig ausgeschöpft zu sein.

4.) Die Festlegung des Begriffs "Rahmenvorschrift" aus der Abgrenzung zu Einzelvorschriften

Auf Grund der folgenden Überlegung erscheint eine Änderung der Formulierung der Reichsregierung erforderlich. Nach den obigen Ausführungen darf der Bund nur Grundsätze zu einem Rahmen zusammenstellen, um innerhalb seiner Kompetenzen zu bleiben. Es kann daher dem Bundesverfassungsgericht nicht gefolgt werden, wenn es der Ansicht ist, daß der Bundesgesetzgeber nicht auf Normen grundsätzlichen Charakters beschränkt sei, sondern auch Einzelvorschriften aufstellen könne⁸²⁾. Der Bund darf nur den Rahmen setzen, die Einzelvorschriften, deren der Rahmen bedarf, um vollziehbar zu werden, sind ausschließlich den Ländern überlassen gemäß ihrem grundsätzlichen Primat auf den Gebieten, die der Rahmenkompetenz des Bundes unterliegen. Daraus folgt, wie schon mehrfach betont, daß die Rahmenvorschriften auf eine Ausfüllung durch den Landesgesetzgeber angelegt sein müssen. Daher darf der Bund seinen Rahmengesetzen auch keine Ausführungsvorschriften, die eine Aussage über den Vollzug des Gesetzes enthalten, beifügen, da diese Ausführungsvorschriften begrifflich

80) BVerfGE Bd.4 S.128.

81) Außer von Groll, Das Recht im Amt 1955, S.20, ist an dieser Interpretation keine Kritik geäußert worden. Seine Kritik beruht jedoch auf einer falschen Bestimmung des Begriffs Rahmenvorschrift, die oben (S.16) zurückgewiesen wurde.

82) BVerfGE Bd.4 S.129.

Einzelregelungen enthalten und damit durch die Rahmenkompetenz nicht mehr gedeckt werden⁸³⁾. In Österreich sind die Länder in ihrer Zuständigkeit ausdrücklich auf Ausführungsgesetze beschränkt⁸⁴⁾.

Nun sind durchaus Vorschriften denkbar, die sowohl grundsätzlichen Inhalt haben als auch als Einzelregelungen insofern anzusprechen sind, als sie einer Ausfüllung durch den Landesgesetzgeber weder bedürftig noch fähig sind. Wenn es in § 6 des Entwurfs eines ersten Rahmengesetzes zur Vereinheitlichung des Beamtenrechts heißt: "Die Ernennung des Beamten ist nur zulässig, wenn der Beamte sich in einer Probezeit bewährt und das 27. Lebensjahr vollendet hat"⁸⁵⁾, so ist die Bestimmung hinsichtlich des erforderlichen Lebensalters als eine Norm grundsätzlichen Charakters anzusehen. Doch wie kann diese Norm durch den Landesgesetzgeber ausgefüllt werden? Hinsichtlich der Probezeit ist eine landesgesetzliche Ausgestaltung durchaus denkbar, aber hinsichtlich der Altersgrenze kann der Landesgesetzgeber keine eigenen Ergänzungsvorschriften mehr erlassen. Entweder ist der Anwärter 27 Jahre alt oder er ist es nicht.

Die Frage lautet also, ob Normen, die zwar grundsätzlichen Charakter tragen, aber einer Ergänzung durch den Landesgesetzgeber nicht mehr fähig sind, noch innerhalb der Kompetenz des Bundes liegen, also als Rahmenvorschriften zu bezeichnen sind. Die Frage muß mit ja beantwortet werden. Vorschriften, die den Wesensgehalt einer Rechtseinrichtung beschreiben oder die Grenzen der Auswirkungen für bestimmte Vorschriften festlegen, können ihrer Natur nach nur erschöpfend sein. Wollte man derartige Vorschriften als außerhalb der Befugnis des Bundes liegend ansehen, würde die Rah-

⁸³⁾ Giese, Weimarer Reichsverfassung, Kommentar, S.58; Giese, Raumordnung, S.14 und S.37; Poetzsch-Heffter, Kommentar, S.102; offen lassend Geib, Die Rahmengesetzgebung im Personalvertretungsrecht, ZBR 1954, S.329.

⁸⁴⁾ Art.12 der geltenden österreichischen Verfassung

⁸⁵⁾ abgedruckt in Bundesratsdrucksache Nr.100/55.

menkompetenz des Bundes zur Bedeutungslosigkeit herabsinken. So wäre es für den Bund unmöglich, enumerative Regelungen zu treffen oder Vorschriften aufzustellen, in denen durch Zahlen festgelegte Höchst- bzw. Mindest-Beschränkungen enthalten sind. Der Bund kann daher Rahmenvorschriften aufstellen, die nicht mehr ergänzt werden können - nach der Natur dieser Bestimmungen ist eine Ergänzung nicht möglich -, aber dennoch nicht, entgegen der Ansicht des Bundesverfassungsgerichts⁸⁶⁾, als Einzelvorschriften anzusprechen sind. Diese Meinung wird auch in der Literatur vertreten und von der Bundesregierung geteilt⁸⁷⁾.

Daraus muß die Folgerung gezogen werden, daß die oben⁸⁸⁾ zitierte Definition des Grundsatzes abzuändern ist. Unter Berücksichtigung des Dargelegten erscheint folgende Fassung richtig: Rahmenvorschriften (Grundsätze) sind allgemeine leitende Rechtssätze, die in ihrer Zusammenfassung zu einem Gesetz als eine Einheit der näheren Ausfüllung und Ausgestaltung im einzelnen, besonders unter dem Gesichtspunkt ihrer Anpassung an die Verhältnisse in den einzelnen Ländern, ebenso fähig wie bedürftig sind.

Diese Begriffsbestimmung darf nun nicht dahin mißdeutet werden, daß dem Landesgesetzgeber nur vorbehalten bleibt, Vorschriften zu erlassen, die die Bundesgesetze ergänzen. Das, was ihm zu regeln übrig bleibt, muß von substantiellem Gewicht sein, denn nur dann kann er die besonderen Verhältnisse in seinem Land berücksichtigen und die Rahmenvorschriften die-

86) BVerfGE 4, S.129

87) Maunz, Rahmengesetzgebung, Bayerische Verwaltungsblätter 1955, S.3; Neis, ZBR 1954, S.40; Bundesrat-Drucksache Nr. 100/55, S.28.
So wäre auch der erste Leitsatz des BVerfG-Urt. in Bd.4 S.129 zu verstehen, wenn der Text (S.129) nicht abweichende Darlegungen enthielte.

88) Siehe S.2

sen anpassen⁸⁹⁾. Dem Landesgesetzgeber darf nicht nur die Wahl bleiben zwischen rechtlich vorgegebenen Möglichkeiten, er muß Raum zur sachlichen Rechtsgestaltung haben, nur darf er den durch Grundsätze gebildeten Rahmen nicht übertreten⁹⁰⁾. Trotz des gemeinsamen einheitlichen Grundgedankens der einzelnen Landesgesetze muß jeder Landesgesetzgeber seinem Gesetz einen eigenartigen Stempel aufdrücken können. Es muß sich von anderen Landesregelungen auch in wesentlichen Fragen unterscheiden können. Einzelvorschriften jeder Art müssen dem Landesgesetzgeber überlassen bleiben. Erläßt der Bund Einzelvorschriften, so sind sie ungültig. Daher kann der Bund auch nicht Einzelregelungen treffen mit der Maßgabe, daß der Landesgesetzgeber von ihnen abweichen kann. Diese Vorschriften wären kompetenzwidrig und für den Landesgesetzgeber unbeachtlich. Bundesrahmenvorschriften müssen ihrer Gesamtheit nach darauf angelegt sein, vom Landesgesetzgeber ausgefüllt zu werden und dürfen nicht für sich allein bestehen⁹¹⁾. Diese Umschreibung gilt gleichermaßen für Richtlinien und aktuelles Recht. Der Unterschied ist oben⁹²⁾ herausgestellt worden. Bei der Begriffsbestimmung spielt die Stärke der Einwirkungsmöglichkeit der Rahmenvorschriften keine Rolle. Eine Überprüfung der Rahmenvorschriften auf ihre Gültigkeit darf unabhängig von der gesetzpolitischen Zielsetzung nur auf der Grundlage der oben entwickelten Definition vorgenommen werden.

Es kann G i e s e⁹³⁾ nicht beigespflichtet werden, wenn er meint, daß auf Grund der Kompetenz kraft Natur der Sache der Bund auch auf den Gebieten, die seiner Rahmenkompetenz unter-

89) Lassar, Handb.d.Dt.Staatsrechts I, S.306.

90) BVerfGE Bd.4, S.130; ähnlich Maunz, Rahmengesetzgebung, in Bayer.Verwaltungsblätter 1955, S.4

91) BVerfGE Bd.4, S.130; Nawiasky, Ergänzungsband zum Handkommentar, S.70; Walz, aaO, S.290

92) Siehe S.18

93) Giese, Raumordnung, S.34.

liegen, Einzelvorschriften aufstellen könne, wenn die Angelegenheit kraft Natur der Sache in den Aufgabenbereich des Bundes falle. Das Rechtsinstitut der Kompetenz kraft Natur der Sache kann, falls es überhaupt bejaht wird, nur für Angelegenheiten bedeutsam werden, die in der Kompetenzregelung nicht enthalten sind⁹⁴⁾. Die Kompetenz kraft Natur der Sache ist eine ungeschriebene Kompetenz, die auf Gebieten, die bereits im Zuständigkeitskatalog aufgezählt sind, nicht mehr zum Zuge kommen kann. Die Kompetenz kraft Natur der Sache kann nicht eine verfassungsrechtliche Generalklausel ersetzen, sondern nur dann zur Klärung der Zuständigkeit herangezogen werden, wenn die Verfassung keine dahingehende Bestimmung enthält. Keinesfalls kann der Bund mit ihr den Erlaß von Einzelvorschriften auf den Sachgebieten des Art.75 BGG rechtfertigen, da diese Angelegenheiten nach der positiven verfassungsrechtlichen Regelung nie ausschließliche Bundesangelegenheiten werden können.

Daher wäre es auch wünschenswert, wenn der Bund Punkte, deren grundsätzliche Regelung nicht erforderlich erscheint, den Landesgesetzgebern zur Normierung belassen würde. Diese Entscheidung liegt aber gemäß Art.72 Abs.2 BGG im Ermessen des Bundes.

Jedoch wird es generell in vielen Fällen nur schwer möglich sein, Rahmenvorschriften bzw. Grundsätze einerseits von Einzelvorschriften andererseits genau abzugrenzen. Zwar ist eine abstrakte "Linie" - wie W. J e l l i n e k sie gefordert hat⁹⁵⁾ - entwickelt worden, an Hand derer eine Unterscheidung getroffen werden kann. Bei der praktischen Anwendung dieser "Linie" können sich trotzdem Schwierigkeiten bei der Entscheidung über die Frage nach dem Charakter der je-

94) Ringelmann in Weinheimer Tagung, S.24 ff; Grewe, ebenda, S.39 ff., und Ergebnisse der Weinheimer Tagung, ebenda, S.192.

95) W.Jellinek, Staatskunde II. Bd., 2.Heft, S.23.

weiligen Vorschriften ergeben, die nur unter Berücksichtigung aller oben bereits dargelegten Umstände von Fall zu Fall gelöst werden können⁹⁶⁾.

5.) Die Unzulässigkeit einer Sperrklausel und der Bestimmungen zum "Einfrierenlassen" landesrechtlicher Regelungen.

Rahmenvorschriften des Bundes müssen den Ländern freien Raum zur eigenen gesetzlichen Ausgestaltung geben. Es müssen also positive Vorschriften sein, die der Bundesgesetzgeber erläßt, Vorschriften, die ihrem Wesen nach vor ihrer praktischen Durchführbarkeit noch einer Ergänzung bedürfen. Daher kann I p s e n⁹⁷⁾ und im Anschluß an ihn G a l p e r i n⁹⁸⁾ nicht gefolgt werden, wenn sie der Meinung sind, daß der Bund durch eine Vorbehaltsklausel ein Gebiet, das seiner Rah-

96) Gebhard, aaO, S.116; Finger, aaO, S.205; Nawiasky, Ergänzungsband zum Handkommentar, S.70; Giese, Kommentar zum Grundgesetz, Art.75, II 3.

97) Ipsen, Hans Peter: Die Unzulässigkeit einer Neuregelung des Personalvertretungsgesetzes durch den Landesgesetzgeber in: RdA 1954, S.81.

98) Galperin, Hans: Kommentar zum Betriebsverfassungs-gesetz, § 88, Anm.6 und 9.

menkompetenz unterliegt, sich für eine spätere Regelung reservieren könne⁹⁹⁾. I p s e n beruft sich zur Stütze seiner Ansicht auf Z i n n¹⁰⁰⁾. Dieser schreibt, daß die Länder von der Regelung einer bestimmten Materie durch ein negatives Verbot ausgeschlossen werden könnten. Wollte man dieser Auffassung folgen, so könnte der Bund durch ein einfaches Bundesgesetz die Landesgesetzgebung auf den Gebieten, die zur konkurrierenden oder Rahmenkompetenz gehören, ausschließen. Dieser Ausschluß ist aber in Angelegenheiten der Rahmengesetzgebung schon deshalb unmöglich, weil der Bund nur Rahmenvorschriften aufstellen kann. Vorausgesetzt, daß der Bund durch eine Sperrklausel die Landesgesetzgeber von der Regelung bestimmter Gebiete ausschließen könnte, so wäre dies auf dem Gebiet der Rahmenkompetenz nur hinsichtlich der Grundsätze möglich. In der Folge würde dieser Ausschluß allerdings darauf hinauslaufen, daß der Landesgesetzgeber praktisch vollständig von der Regelung ausgeschlossen wäre, da die Ergänzungsvorschriften ohne einen entsprechenden Rahmen, der aus Grundsätzen geschaffen ist, für sich allein nicht bestehen können. Jedoch kann nach der oben gegebenen Definition für den Begriff Rahmenvorschrift ein Verbot, einen Gegenstand

99) Anlaß dazu war § 88 Abs.1 S.2 und Abs.2 BetriebsverfG und der Erlaß eines Schleswig-Holsteinischen Personalvertretungsgesetzes.

§ 88 Abs.1 lautet:

"Dieses Gesetz findet keine Anwendung auf die Betriebe und Verwaltungen des Bundes, der Länder, der Gemeinden und sonstigen Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts. Die Regelung für diesen Bereich bleibt einem besonderen Gesetz vorbehalten."

Abs.2: "Bis zum Inkrafttreten des in Abs.1 vorgesehenen Gesetzes bleiben die bei dem Inkrafttreten dieses Gesetzes insoweit geltenden Vorschriften unberührt."

100) Zinn in ArchöR Bd.75 S.298.

nicht zu regeln, nie eine Rahmenvorschrift sein. Eine Sperrklausel ist einer landesgesetzlichen Ausgestaltung nicht mehr fähig, so daß eine solche Klausel wegen Überschreitung der Zuständigkeit unwirksam wäre. Außerdem müssen die Ausführungen von Ipsen und Zinn aus einem anderen Grunde für die Bundesgesetzgebung auf der Grundlage der Rahmenkompetenz abgelehnt werden. In der Verweisung in Art.75 BGG auf Art.72 (Abs.2) BGG kommt zum Ausdruck, daß die Länder in ihrer Gesetzgebung solange frei sind, als der Bund von seinem Gesetzgebungsrecht keinen Gebrauch macht. Gebrauch macht der Bund aber erst dann, wenn er Grundsätze aufstellt, nicht aber, wenn er durch eine Sperrklausel den Landesgesetzgeber bis zu dem Zeitpunkt ausschließen will, an dem der Bund Rahmenvorschriften aufstellt. "Die Erklärung des Bundes, daß er demnächst regeln werde, und der Befehl an die Länder, von ihrer Kompetenz keinen Gebrauch zu machen, wäre nicht die Regelung einer Gesetzgebungsmaterie¹⁰¹⁾." Entsprechende Bestimmungen wären also wegen Verstoßes gegen die grundsätzliche Zuständigkeit der Länder gem. Art.72 Abs.1 BGG unwirksam. Nur durch die Aufstellung von Rahmenvorschriften kann der Landesgesetzgeber in seinem Gesetzgebungsrecht beschränkt werden¹⁰²⁾. Weder Klauseln, die dem Bund die künftige Regelung vorbehalten, noch Vorschriften, die bestimmen, daß die bestehenden Landesgesetze in Kraft bleiben - diese also "einfrieren" lassen wollen -, tragen den Charakter von Rahmenvorschriften. Entsprechende bundesgesetzliche Regelungen sind daher für den Landesgesetzgeber unbeachtlich.

¹⁰¹⁾ Weber, Werner: Erfordernisse der Rahmengesetzgebung, DöV 1954, S.418.

¹⁰²⁾ Fitting, Karl-Krägeloh, Walter: Betriebsverfassungsgesetz, Kommentar, S.529; Geib, DVBl.1954, S.383; Maunz, Rahmengesetze, Bayer.Verwaltungsblätter 1955, S.3.

6. Die Folge der Übertretung der dem Gesetzgeber durch den Begriff "Rahmenvorschrift" gesetzten Beschränkung, die Zustimmung des Bundesrats und die verfassungsgerichtliche Nachprüfbarkeit.

Welche Folgen ergeben sich, wenn der Bund den ihm durch den Begriff Rahmenvorschrift gesetzten Spielraum überschreitet? Es gibt für diesen Fall zwei Möglichkeiten: entweder ist das ganze Gesetz ungültig, oder es sind nur die entsprechenden Paragraphen ungültig. Maunz¹⁰³⁾ nimmt an, daß bei Übertretung der Gesetzgebungsbefugnis das gesamte Gesetz unwirksam sei. Der Landesgesetzgeber könne sich so verhalten, als ob das Gesetz nicht ergangen sei. Mit dieser Folgerung schießt Maunz jedoch über das Ziel hinaus. Sein Schluß darf nur in Ausnahmefällen gezogen werden, nämlich dann, wenn die Einzelvorschriften so eng mit den gesetzgeberischen Grundgedanken verknüpft sind, daß bei Wegfall der Einzelregelungen der Grundgedanke des Gesetzes nicht mehr verwirklicht werden könnte. Dann wäre das Gesetz hinfällig geworden. Im Normalfall jedoch sind nur die Einzelvorschriften nichtig, da diese außerhalb der Zuständigkeit liegen. Das Gesetz bleibt mit seinen Rahmenvorschriften wirksam. Grundsätze werden normalerweise für sich bestehen können, ihre Existenz ist nicht an die der Einzelvorschriften gebunden. Sie treffen generelle Regelungen, auf die insoweit die Einzelvorschriften ohne Einfluß sind. Einzelregelungen sind sogar im Gegenteil von den Grundsätzen abhängig. Daher kann der Auffassung von Maunz nicht gefolgt werden. Auch das Bundesverfassungsgericht hat in seinem bekannten Urteil zum Besoldungssperrengesetz nur die betreffenden Einzelvorschriften für ungültig erklärt, das Gesetz als Ganzes jedoch bestehen lassen¹⁰⁴⁾. Es steht im Belieben der gesetzgebenden Körperschaft des Bundes, ob sie das vielleicht lückenhaft gewordene Gesetz aufheben oder durch Rahmenvorschriften ergänzen will. Mit Ausnahme der ungültigen Einzelvorschriften bleibt das Rahmengesetz jedoch für den Lan-

¹⁰³⁾ Maunz: Rahmengesetzgebung, Bayer.Verwaltungsblätter 1955, S.5.

¹⁰⁴⁾ BVerfGE Bd.4, S.138, 142.

desgesetzgeber beachtlich, es sei denn, das ganze Gesetz enthält keine Rahmenvorschriften, sondern nur Einzelvorschriften, oder die Einzelvorschriften bilden mit den Rahmenvorschriften ein einheitliches Ganzes, so daß das Gesetz ohne die Einzelregelungen nicht mehr bestehen kann.

Auch durch die Zustimmung des Bundesrats zu einem Rahmengesetz, das Einzelvorschriften enthält, erhalten diese Einzelvorschriften keine Wirksamkeit.

Obwohl sich der Bundesrat aus Landesregierungen zusammensetzt, ist er ein Organ des Bundes, nicht eine Vertretungskörperschaft der Länder, so daß er nicht auf Gesetzgebungskompetenzen verzichten kann, die dem Landesgesetzgeber zustehen¹⁰⁵⁾. Stellt der Bundesgesetzgeber in einem Gesetz Einzelregelungen auf, die mit der Zustimmung des Bundesrats wirksam werden könnten, so wäre das eine Durchbrechung der Verfassung, da in einem speziellen Falle, nicht generell, Kompetenzen den Landesgesetzgebern entzogen werden sollen. Durchbrechungen der Verfassung gestattet das Bonner Grundgesetz jedoch nicht, sondern nur die Verfassungsänderung. Laut Art.79 Abs.1 S.1 BGG ist eine Änderung aber nur dadurch möglich, daß das Grundgesetz und speziell der Artikel, der geändert werden soll, in einem Gesetz ausdrücklich bezeichnet werden. Einzelregelungen seitens des Bundesgesetzgebers auf Sachgebieten des Art.75 BGG sind also auch bei Zustimmung des Bundesrats unwirksam, da sie gegen die Bestimmungen der Verfassung verstoßen.

Die Nachprüfbarkeit von Normen auf ihren Charakter als Rahmenvorschriften durch das Bundesverfassungsgericht hängt davon ab, ob der Begriff Rahmenvorschrift ein Rechtsbegriff ist¹⁰⁶⁾. Nur Rechtsbegriffe sind verfassungsgerichtlich nachprüfbar, während Ermessensentscheidungen

¹⁰⁵⁾ BVerfGE Bd.4 S.138; Maunz, Rahmengesetze, Bayer.Verwaltungsblätter 1955, S.5.

¹⁰⁶⁾ So das Bundesverfassungsgericht, Entscheidung Bd.2 S.224; Triepel, Heinrich: Streitigkeiten zwischen Reich und Länder, S.99 ff.

der Nachprüfung entzogen sind, soweit nicht ein Ermessensmißbrauch vorliegt. Wäre das Ausmaß einer Rahmenvorschrift in das Ermessen des Bundes gestellt, könnte eine verfassungsgerichtliche Kontrolle nicht vorgenommen werden. In der Literatur zur Weimarer Reichsverfassung war diese Frage hinsichtlich der Grundsätze stark umstritten¹⁰⁷⁾. Der Begriff "Rahmenvorschriften" ist so herausgearbeitet worden¹⁰⁸⁾, daß darunter allgemeine leitende Rechtssätze zu verstehen sind, die der Ausfüllung und Ausgestaltung im einzelnen in ihrer Zusammenfassung zu einem Gesetz als Einheit ebenso fähig wie bedürftig sind. Es ist nicht in das Ermessen des Bundes gestellt, wie weit der Spielraum, der durch die Beschränkung auf Rahmenvorschriften gesetzt ist, reicht. Nicht ein Interesse ist maßgebend für das Ausmaß der Regelungsbefugnis, sondern allein der objektive Begriff Rahmenvorschrift. Der Begriff Rahmenvorschrift ist ein Rechtsbegriff. Da Rechtsbegriffe der richterlichen Kontrolle zugänglich sind, können Rahmengesetze des Bundes vom Bundesverfassungsgericht auf ihre Wirksamkeit nachgeprüft werden. Es kann also jeweils - wenn vielleicht auch unter Schwierigkeiten - festgestellt werden, ob der Bundesgesetzgeber sich innerhalb dieser Schranken gehalten hat, die ihm von der Verfassung auferlegt sind. Diese Auffassung entspricht der einhelligen

¹⁰⁷⁾ Für die Nachprüfbarkeit Lassar: Handb.d.Dt.Staatsrechts I, S.307; Giese, Kommentar WRV, S.59 Ziff.1; Stier-Somlo: Die Verfassung des Dt. Reichs vom 11.8. 1919, Kommentar, S.387; Gebhardt, aaO, S.116; Poetzsch-Heffter, Kommentar zur WRV, S.118; dagegen Anschütz, Kommentar WRV, S.89; Triepel, aaO, S.100 unten Anm.2

¹⁰⁸⁾ Vgl. oben S.29

Meinung in der Literatur¹⁰⁹⁾, der sich auch das Bundesverfassungsgericht angeschlossen hat¹¹⁰⁾.

§ 4

Die alleinige Zuständigkeit des Bundestags als Gesetzgeber zum Erlass von Rahmenvorschriften und das Verbot der Delegation dieser Befugnis

1.) Der Erlass von Rahmenvorschriften im Gesetzgebungswege.

Nachdem die Frage des Ausmaßes der Rahmenvorschriften geklärt ist, bleibt offen, ob der Bund Rahmenvorschriften im Gesetzgebungswege aufstellen muß, also als formelles Gesetz, oder ob er sie auch als Verordnungen erlassen kann. Diese Frage drängt sich schon bei einem Vergleich des Wortlauts von Art.10 WRV und Art.75 BGG auf.

Art.10 WRV lautete:

"Das Reich kann im Wege der Gesetzgebung Grundsätze aufstellen, ...".

Dagegen heißt es in Art.75 BGG:

"Der Bund hat das Recht, ...
Rahmenvorschriften zu erlassen...".

Aus der Fassung des Art.10 WRV läßt sich entnehmen, daß die Reichsverfassung zur Regelung der Grundsatzmaterien ein förmliches Gesetz für erforderlich hielt und das Mittel der Rechtsverordnung nicht als ausreichend erachtete¹¹¹⁾.

¹⁰⁹⁾ Grewe in Weinheimer Tagung, S.38; Nawiasky, Ergänzungsband zum Handkommentar, S.70; Nawiasky, Grundgedanken, S.118; Bonner Kommentar, Herrfahrdt, Art.75, A II 1; Giese, Komm. Grundgesetz, Art.75, A 3; v.Mangoldt, aaO, S.412.

¹¹⁰⁾ BVerfGE Bd.4 S.128.

¹¹¹⁾ So Giese, Kommentar WRV, S.58; Poetzsch-Heffter, Kommentar, S.117; Wittmayer, aaO, S.183, S.451; Preuß und Koch in Bericht u.Protokoll des 8.Ausschusses der Nationalversammlung über den Entwurf einer Verfassung des Deutschen Reiches, S.62. Allerdings wurden Verordnungen, die im Wege des vereinfachten Gesetzgebungsverfahrens erlassen wurden, für zulässig erachtet, vgl. Poetzsch-Heffter, Kommentar WRV, S.117.

Im Gegensatz zur WRV läßt das Grundgesetz die Frage im unklaren, ob der Verordnungsweg genügt oder ob das formelle Gesetzgebungsverfahren erforderlich ist. Ja, es läßt sich nicht einmal unbedingt daraus entnehmen, ob die Bundesregierung nicht auch ohne Delegation aus eigener Zuständigkeit schon Rahmenvorschriften zur Regelung der betreffenden Materien aufstellen kann, da von Gesetzgebung nirgends gesprochen ist.

Verschiedene Überlegungen sprechen jedoch dagegen, daß es sich nicht um eine Gesetzgebungskompetenz handelt und z.B. die Bundesregierung aus eigener Zuständigkeit Rahmenvorschriften erlassen könnte. Art.75 BGG steht im 7.Abschnitt des Grundgesetzes, der überschrieben ist: "Die Gesetzgebung des Bundes". Daraus kann schon geschlossen werden, daß der Verfassungsgesetzgeber die Rahmenkompetenz als eine Gesetzgebungskompetenz aufgefaßt hat. Die Verweisung in Art.75 BGG auf Art.72 (Abs.2) BGG stützt diesen Schluß. In Art.72 Abs.2 BGG wird von Gesetzgebung gesprochen. Auch eine allgemeine Überlegung führt zu diesem Ergebnis. Der Bund kann auf Grund der Befugnis, die ihm der Art.75 BGG gibt, allgemeingültige Vorschriften aufstellen. Allgemein-gültige Normen können nur im Gesetzgebungswege erlassen werden. Für die Gesetzgebung ist gemäß Art.77 BGG der Bundestag allein zuständig. Die Bundesregierung kann daher kraft eigener Zuständigkeit keine Rahmenvorschriften erlassen.

Doch ist damit noch nicht gesagt, daß die Bundesregierung keine Rahmenvorschriften erlassen kann, wenn der Bundestag seine Gesetzgebungsbefugnis auf die Bundesregierung delegiert. Fraglich ist daher, ob der Bundestag die Befugnisse der Rahmenkompetenz delegieren kann, d.h. ob die Bundesregierung ermächtigt werden kann, im Wege der Rechtsverordnung Rahmenvorschriften aufzustellen. Der Wortlaut des Art. 10 WRV schloß jeden Zweifel darüber aus, daß Grundsätze nur im Gesetzgebungsverfahren erlassen werden konnten, obwohl in der Praxis nicht immer so verfahren wurde.

2.) Das Verbot der Delegation der rechtsetzenden Gewalt und der Begriff "Rahmenvorschrift".

Aus der Stellung des Art.75 BGG im 7.Abschnitt des Grundgesetzes kann nicht der Schluß gezogen werden, daß der Bund Rahmenvorschriften nur als formelles Gesetz erlassen darf, wie Herrfahrdt¹¹²⁾ und Neis¹¹³⁾ annehmen. Oben¹¹⁴⁾ ist ausgeführt worden, daß die Eingliederung in den 7.Abschnitt des Grundgesetzes nur beweist, daß die Rahmenkompetenz eine Gesetzgebungsart ist und grundsätzlich daher nur vom Bundestag wahrgenommen werden kann. Die Stellung ist kein Indiz dafür, daß der Bundestag die Bundesregierung nicht zum Erlass von Rechtsverordnungen ermächtigen kann¹¹⁵⁾. Wäre das Argument von Herrfahrdt und Neis richtig, dann dürfte der Bund seine Gesetzgebungskompetenzen überhaupt nur durch formelle Gesetze wahrnehmen; denn alle Gesetzgebungskompetenzen haben ihren Platz im 7.Abschnitt gefunden. Es ist aber unbestritten und in Art.80 BGG ausdrücklich festgelegt, daß der Bundestag u.a. die Bundesregierung zum Erlass von Rechtsverordnungen ermächtigen kann. Grundsätzlich ist die Delegation also zulässig. Über ihren Umfang bestehen allerdings Meinungsverschiedenheiten.

Aus der Verweisung auf Art.72 (Abs.2) BGG in Art.75 BGG kann ebenfalls nicht gefolgert werden, daß die Bundesregierung für eine Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen auf dem Gebiet der Rahmenrechtsmaterien nicht in Betracht kommt¹¹⁶⁾. Art.75 BGG sagt nur etwas über das Verhältnis von Landesgesetzgebung und Bundesgesetzgebung und über die Voraussetzungen aus, von denen die Bundesgesetzgebung ab-

¹¹²⁾ Bonner Kommentar, Herrfahrdt, Art.75, A II 1.

¹¹³⁾ Neis, ZBR 1954, S.42.

¹¹⁴⁾ Siehe oben S.39 ff.

¹¹⁵⁾ Die Ausführungen hinsichtlich der Ermächtigung der Bundesregierung gelten auch für die Ermächtigung einzelner Bundesminister.

¹¹⁶⁾ And.Ansicht: Neis, ZBR 1954, S.42; Giese, Raumordnung, S.14; im Anschluß an Neis auch Werner Weber, Besoldungssperregesetz und Rahmengesetzgebung, ZBR 1954, S.324.

hängt, nicht aber über die Frage der Delegation der Gesetzgebungsbefugnis.

Ebenfalls erscheint das von Giese¹¹⁷⁾ vorgetragene Argument, daß es der föderalistischen Struktur der Bundesrepublik widersprechen würde, wenn die Bundesregierung durch Rechtsverordnung z.B. in das Beamtenrecht der Länder eingreifen könnte, nicht überzeugend. Es läßt die föderalistische Struktur der Bundesrepublik unberührt, ob der Bund durch formelles Gesetz seitens des Bundestages oder durch Rechtsverordnung seitens der Bundesregierung auf das Beamtenrecht der Länder Einfluß nimmt, da er jedenfalls gemäß Art.75 Ziff.1 BGG eingreifen kann. Für die Länder ist es unerheblich, ob die von ihnen zu beachtenden Rahmenvorschriften als formelles Gesetz oder als Rechtsverordnung ergangen sind.

3.) Die Bestimmung des Ausmaßes der Delegation nach Art.80 BGG und die daraus folgende Unzulässigkeit in Angelegenheiten der Rahmengesetzgebung.

Letztlich stellt sich daher die Frage, ob man entweder das Verordnungsrecht für die Materien der Rahmengesetzgebung im Zusammenhang mit der generellen Betrachtung der Zulässigkeit der Rechtsverordnung auf der Grundlage des Art.80 BGG sehen muß oder ob man die Zulässigkeit der Delegation der Befugnis zur Regelung der Rahmenrechtsmaterien auf die Bundesregierung allein aus der speziellen Betrachtung der Rahmenkompetenz gewinnen kann. Aus der aufgestellten Definition der Rahmenvorschrift ergibt sich keineswegs, daß ein Erlaß dieser Vorschriften nur durch formelles Gesetz erfolgen kann. Es besteht daher kein Grund, das Recht des Bundes zum Erlaß von Rahmenvorschriften im Verordnungswege anders zu betrachten als das Recht des Bundes zum Erlaß von Rechtsverordnungen auf Sachgebieten der ausschließlichen Gesetzgebung in Art.73 BGG oder der konkurrierenden Gesetzgebung in Art.74 BGG. Nachdem die im entsprechenden Artikel der WRV verwandte Formulierung "im Wege der Gesetzgebung" in

¹¹⁷⁾ Giese, Raumordnung, S.14; ähnlich auch Neis, ZBR 1954, S.42.

Art.75 BGG nicht aufgenommen wurde, besteht entgegen Herrfahrdt, Neis, Giese und Weber kein Anlaß, diese Gesetzgebung von den anderen Kompetenzen abzuheben und gesondert zu beurteilen. Daher ist das allgemein zulässige Ausmaß der Delegation der Gesetzgebungsbefugnis, wie es in Art.80 BGG bestimmt wird, auch für die Rahmengesetzgebung zugrunde zu legen. Dieses Ausmaß muß näher bestimmt werden.

Nach Art.80 BGG können die Bundesregierung, ein Bundesminister und die Landesregierungen durch Gesetz zum Erlaß von Rechtsverordnungen ermächtigt werden. Grundsätzlich ist also eine Übertragung der rechtsetzenden Gewalt auf die Exekutive zulässig. Eine solche Delegation ist im modernen Wirtschaftsstaat auch nicht zu entbehren, und kein Staat kann heute darauf verzichten¹¹⁸⁾. Ist aber eine Ermächtigung unbeschränkt zulässig? Bei der Beantwortung dieser Frage wird man besonders vorsichtig sein müssen, wenn man bei Poetzsch¹¹⁹⁾ liest, daß in der Weimarer Republik in der Zeit von 1919 bis 1925 gegenüber 700 Gesetzen allein 450 Rechtsverordnungen ergangen sind. So hat z.B. Niedersachsen 1953 gegenüber 40 Gesetzen 47 Rechtsverordnungen erlassen¹²⁰⁾. Das Parlament hat also seine Aufgabe als Gesetzgeber nicht erfüllt. Die Dreiteilung der Gewalten im Rechtsstaat soll gewährleisten, daß für die verschiedenen staatlichen Aufgaben - Gesetzgebung, Verwaltung, Rechtsprechung - auch verschiedene Träger vorhanden und ausschließlich zuständig sind. Nur wenn dieses Postulat erfüllt ist, erfüllt die Dreiteilung der Gewalten überhaupt ihren Zweck¹²¹⁾. Daher obliegt den Trägern der Gewalten auch die Pflicht, ihre ihnen verfassungsmäßig übertragenen Aufgaben selbst zu erfüllen. Da der Reichstag der Weimarer Republik in dieser

¹¹⁸⁾ Schmitt, Carl, Positionen und Begriffe im Kampf um Weimar - Genf - Versailles (1923-29), S.227.

¹¹⁹⁾ Poetzsch, Jahrb.d.öff.Rechts 1925 (Bd.13) S.216.

¹²⁰⁾ Zählung des Verfassers der Untersuchung im Nieders. GVBl.1953.

¹²¹⁾ Friedrich Klein, in: Die Übertragung rechtsetzender Gewalt im Rechtsstaat, S.79, S.83, S.88

Hinsicht versagt hat - kurz vor dem Ende des Weimarer Reichs lag die Gesetzgebung fast ausschließlich in den Händen der Exekutive -, hat der Grundgesetzgeber daraus die entsprechenden Folgerungen gezogen und die Delegation der gesetzgebenden Gewalt vom Parlament auf die Regierung Beschränkungen unterworfen. Diese Beschränkungen sollen das Parlament der Bundesrepublik daran hindern, die ihm obliegende Verantwortung auf andere Gewaltenträger abzuwälzen¹²²⁾. Schon die Staatsrechtswissenschaftler in der Weimarer Republik hatten das Überhandnehmen der Rechtsverordnungen im damaligen Staat heftig befehdet und eine Einengung der Möglichkeiten zur schrankenlosen Übertragung der rechtsetzenden Gewalt auf einen anderen Gewaltenträger gefordert¹²³⁾. Damals blieb der Kampf jedoch erfolglos. Den damaligen Lehrern der Staatsrechtswissenschaft ist es jedoch zu danken, wenn das Grundgesetz heute die schrankenlose Delegation für den westdeutschen Staat eingeengt hat.

Für den Umfang der Übertragung der gesetzgebenden Gewalt auf die Exekutive gibt Art.80 BGG den Maßstab, der jedoch nur im Wege der Auslegung gefunden werden kann.

Eine Ermächtigung der Landesregierungen zum Erlass der Rahmenvorschriften scheidet von vornherein aus. Eine entsprechende Ermächtigung widerspricht dem Sinn der Rahmengesetzgebung, die dem Bund die Möglichkeit geben soll, zur Wahrung der Rechtseinheit auf Sachgebieten, die zwar primär Landesangelegenheiten sind, aber auch die Interessen der Bundesrepublik berühren können, allgemeingehaltene Vorschriften aufzustellen, die die einzelnen Landesgesetzgeber zu beachten

¹²²⁾ Friedrich Klein, aaO, S.85.

¹²³⁾ Jacobi, Erwin: Das Verordnungsrecht im Reich seit dem November 1918, in ArchöR Bd.39, S.274; Triepel, Heinrich: Der Weg der Gesetzgebung nach der neuen Reichsverfassung, in: ArchöR Bd.39, S.468; Poetzsch-Heffter: Die Verfassungsmäßigkeit der vereinfachten Gesetzgebung, in: ArchöR Bd.40, S.164 ff.

haben. Dieser verfassungsrechtlichen Bedeutung der Rahmenkompetenz würde es widersprechen, wenn der Bund die einzelnen Landesgesetzgeber ermächtigen könnte, Rahmenvorschriften durch Rechtsverordnung zu erlassen, da dadurch wieder die Rechtszersplitterung gefördert werden würde, die durch Art.75 BGG verhindert werden soll¹²⁴⁾. Dieser Fall dürfte auch kaum einmal praktisch werden, da die Länder auf diesem Gebiet den Gesetzgebungsprimat haben, dem erst dann Schranken gezogen werden dürfen, wenn es dringlich erscheint. Diese Dringlichkeit wird immer erst dann gegeben sein, wenn Interessen der Bundesrepublik gefährdet werden. Dann aber wird der Bund selbst die erforderlichen Maßnahmen ergreifen.

Um den Umfang der Delegation der rechtsetzenden Gewalt, die dem Parlament nach Art.80 BGG gestattet ist, bestimmen zu können, müssen mehrere Arten von Rechtsverordnungen unterschieden werden. Dabei können wir uns auf die von Schack aufgestellten Grundsätze beziehen¹²⁵⁾, die er im Anschluß an Huber entwickelt hat¹²⁶⁾. In Anlehnung und auf der Grundlage dieser Ausführungen wird in der neueren Staatsrechtslehre eine Trennung der Rechtsverordnungen in gesetzesvertretende und gesetzesabhängige Rechtsverordnungen durchgeführt. Unter gesetzesvertretenden Rechtsverordnungen werden dabei solche verstanden, die auf Gebieten erlassen werden, für die das zugrundeliegende Gesetz keine oder keine vollständige materielle Regelung getroffen hat¹²⁷⁾. Gesetzesabhängige Verordnungen ergehen dagegen auf Gebieten, die materiell bereits durch Gesetz geregelt sind. Zur letzteren

¹²⁴⁾ Siehe Haas, Diether: Landesverordnungen auf Grund bundesgesetzlicher Ermächtigung in DVBl.1954, S.241.

¹²⁵⁾ Schack, Friedrich: Die Verlagerung der Gesetzgebung im gewaltenteilenden Staat in: Festschrift für Karl Haff, S.233 ff.

¹²⁶⁾ Huber, Ernst Rudolf: Verfassungsrecht des Großdeutschen Reichs, S.251 ff.

¹²⁷⁾ Schack in Festschrift aaO, S.337.

Gruppe zählen die Ausführungsverordnungen, die gesetzesanwendenden Verordnungen und Organisationsverordnungen mit Rechtsnormengehalt¹²⁸⁾.

Die Überlegungen brauchen sich nur darauf zu erstrecken, wie weit bei Anwendung der allgemeinen Verfassungsvorschriften bezüglich der Delegation der rechtsetzenden Gewalt auf einen anderen Gewaltenträger eine Übertragung der Zuständigkeit zum Erlaß von Rahmenvorschriften zulässig ist. Die Gesetzgebungsbefugnis kann grundsätzlich nur in dem Umfang übertragen werden, in dem das übertragende Organ selbst zuständig ist. Der Bundestag kann also höchstens die Befugnis zum Erlaß von Rahmenvorschriften auf den Sachgebieten des Art.75 BGG übertragen, denn seine eigene Zuständigkeit reicht nicht weiter. Zum Erlaß von Einzelvorschriften kann die Bundesregierung nicht ermächtigt werden. Wenn man die Untergruppen der gesetzesabhängigen Verordnungen unter diesem Gesichtspunkt betrachtet, muß man daher zu dem Ergebnis gelangen, daß eine Ermächtigung der Bundesregierung zum Erlaß von gesetzesabhängigen Rechtsverordnungen nicht in Betracht kommt. Gesetzesabhängige Rechtsverordnungen können nur auf Gebieten ergehen, die bereits materiell durch Gesetz geregelt sind. Daraus ergibt sich, daß diese gesetzesabhängigen Verordnungen ausschließlich Einzelregelungen treffen können, sonst liegen keine gesetzesabhängigen Verordnungen vor. Sie können nur ins Detail gehen, da begrifflich bereits eine gesetzliche Regelung des Sachgebietes in den Grundzügen vorangegangen sein muß, ehe Einzelregelungen überhaupt ergehen können. Die vorhergehende Normierung hat die grundlegenden Regelungen notwendigerweise bereits getroffen. Die Kompetenz des Bundes erstreckt sich nur auf den Erlaß von Rahmenvorschriften, d.h. auf Grundsätze; die Aufstellung von Einzelvorschriften fällt in die ausschließliche Kompetenz des Landesgesetzgebers. Da durch gesetzesabhängige Verordnungen aber nur Einzelregelungen getroffen werden können, kann das Parlament des Bundes auch nicht die Bundesregierung ermächtigen, auf den Gebieten der Rahmenkom-

¹²⁸⁾ Schack in Festschrift aaO, S.337.

petenz gesetzesabhängige Verordnungen zu erlassen, da ihm selbst die dazu erforderliche Kompetenz fehlt¹²⁹⁾.

Es bleibt auf dem Gebiet der Rahmenkompetenz aber die Frage offen, ob und gegebenenfalls in welchem Umfang eine Ermächtigung der Bundesregierung zum Erlaß von gesetzesvertretenden Rahmenrechtsverordnungen zulässig ist. Diese Frage muß unter Berücksichtigung der Forderung beantwortet werden, die die Rechtsstaatlichkeit in ihrer Ausprägung als Dreiteilung der Gewalten stellt¹³⁰⁾. Unter diesem Gesichtspunkt muß auch Art.80 BGG betrachtet werden. Mit Sicherheit läßt sich aus Art.80 BGG entnehmen, daß der Bundestag nur Spezialermächtigungen erteilen kann und eine generelle Ermächtigung zum Erlaß von Rechtsverordnungen unzulässig ist¹³¹⁾. Grundsätzlich kann, ohne einen Blick auf die Untergruppen der gesetzesvertretenden Verordnung zu werfen, kein Urteil darüber gefällt werden, wie sich die Beschränkung auf Spezialermächtigungen auf die Übertragung der Zuständigkeit zum Erlaß von Rahmenvorschriften auswirkt. Daher müssen zunächst die Verordnungsarten, die in dem Oberbegriff "gesetzesvertretende Verordnungen" zusammengefaßt sind, erläutert werden. Zu dieser Kategorie gehören die Notverordnungen, die Verordnungen des sog. vereinfachten Gesetzgebungsverfahrens und die Ergänzungs- oder Änderungsverordnungen¹³²⁾.

Das Recht zum Erlaß von Notverordnungen bzw. Ausnahmeverordnungen, d.h. zum Erlaß von Verordnungen entweder während einer Zeit, in der das Parlament nicht tagt, oder auf Grund einer Diktaturgewalt, die beide nur auf einer speziellen Ermächtigung durch die Verfassung beruhen können, kennt das Bonner Grundgesetz im Gegensatz zur Weimarer Reichsverfassung nicht¹³³⁾.

¹²⁹⁾ Hinsichtlich der Ausführungsverordnungen auch Giese, Raumordnung, S.14.

¹³⁰⁾ Friedrich Klein, aaO, S.51; siehe auch Scheuner, Ulrich, ebenda, S.164.

¹³¹⁾ Friedrich Klein, aaO, S.30.

¹³²⁾ Schack, aaO, S.337.

¹³³⁾ Friedrich Klein, aaO, S.41.

Wie steht es aber mit den Verordnungen des vereinfachten Gesetzgebungsverfahrens? Es handelt sich hierbei um Verordnungen, die von der ermächtigten Stelle mit Gesetzeskraft auf Grund einer Generalermächtigung durch das Parlament erlassen werden¹³⁴⁾. Durch die Erteilung der Ermächtigung zum Erlaß dieser gesetzesvertretenden Rechtsverordnungen werden die Grundlagen des demokratischen Rechtsstaats verletzt, da Vorschriften mit der Kraft und der Funktion formeller Gesetze nur vom Parlament erlassen werden dürfen. Durch eine entsprechende Ermächtigung wird die Gesetzgebungsgewalt, die kraft Verfassung beim Parlament liegt, für ganze Sachgebiete auf ein anderes, dem Parlament wesensfremdes Organ übertragen. Um das Prinzip des Rechtsstaats zu gewährleisten, verlangt die Dreiteilung der Gewalten, daß jeder Träger einer staatlichen Gewalt diese Gewalt auch selbst ausübt. Aus diesem Grunde darf das Parlament eine Ermächtigung zum Erlaß gesetzesvertretender Verordnungen nicht erteilen, sondern muß seine Zuständigkeit selbst wahrnehmen. Die Gewaltenteilung im modernen Rechtsstaat verbietet die gesetzesvertretende Verordnung. Sie ist daher nicht zulässig¹³⁵⁾. Werden von einer anderen Stelle als dem Parlament gesetzesgleiche Vorschriften erlassen, für die eine gesetzliche Grundlage nicht vorhanden ist, so sind diese unwirksam, da die zugrundeliegende Ermächtigung selbst unzulässig und daher ungültig ist¹³⁶⁾.

Zwischen den Verordnungen des vereinfachten Gesetzgebungsverfahrens einerseits und den gesetzesändernden und den gesetzesergänzenden Verordnungen andererseits besteht aber kein prinzipieller Unterschied, sondern nur ein solcher des Grades. Bei beiden handelt es sich um gesetzesvertretende Verordnungen. Die Ermächtigung zum Erlaß von gesetzesändernden oder -ergänzenden Verordnungen ist enger begrenzt, da die Materie, die geändert oder ergänzt werden soll, bereits vorher gesetzlich geregelt ist. Doch auch in dieser Ermächtigung

¹³⁴⁾ Schack, aaO, S.337.

¹³⁵⁾ Schack, aaO, S.342; Friedrich Klein, aaO, S.61.

¹³⁶⁾ Friedrich Klein, aaO, S.61.

liegt bereits eine Verlagerung der gesetzgebenden Gewalt vom eigentlichen Gesetzgeber weg auf die Exekutive vor, wenn auch in geringerem Umfange. Aber der Umfang der Verlagerung ist insoweit nicht entscheidend. Daher kann gegen die Delegation der Rechtsetzung zwecks Änderung oder Ergänzung bestehender Gesetze das gleiche Bedenken erhoben werden, wie gegen die Delegation zum Erlaß von Verordnungen des vereinfachten Gesetzgebungsverfahrens: sie verstößt gegen das Gewaltenteilungsprinzip. Die engere Begrenzung der Ermächtigung vermag diese Bedenken nicht auszuräumen. Daraus muß der Schluß gezogen werden, daß eine Ermächtigung zum Erlaß gesetzesändernder oder gesetzesergänzender¹³⁷⁾ Rechtsverordnungen unzulässig ist¹³⁸⁾.

Diese Überlegungen führen zu dem Ergebnis, daß zur Regelung von Angelegenheiten der Materien des Art.75 BGG seitens des Bundes keine Rechtsverordnungen erlassen werden können. Eine Ermächtigung zum Erlaß gesetzesabhängiger Verordnungen kann der Bundestag nicht erteilen, da sie über seine Gesetzgebungskompetenz überhaupt hinausgehen. Innerhalb seiner Zuständigkeit zur Gesetzgebung auf den Sachgebieten des Art.75 BGG kann der Bundestag keine Ermächtigung zum Erlaß von Rahmenvorschriften erteilen, da entsprechende Verordnungen immer den Charakter gesetzesvertretender Rechtsverordnungen trügen. Gesetzesvertretende Rechtsverordnungen sind auf Grund der Verfassung und dem darin verankerten Prinzip der Rechtsstaat-

¹³⁷⁾ Entgegen Friedrich Klein, aaO, S.65, erscheint es unbeachtlich, ob es sich um bestimmte oder unbestimmte Ergänzungen handelt.

¹³⁸⁾ So auch Friedrich Klein, aaO, S.61 und S.65 mit der Einschränkung aus der vorigen Anmerkung. And. Ansicht: Schack, aaO, S.341, S.346, der die Änderungsverordnungen zwar nicht, die Ergänzungsverordnungen jedoch schlechthin für zulässig hält.

lichkeit unzulässig. Wenn die Ermächtigung dazu trotzdem erteilt würde, wäre sie nichtig¹³⁹⁾. Rahmenvorschriften können daher nur als formelles Gesetz, d.h. im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren, ergehen.

Das Ergebnis stimmt mit der Ansicht von Herrfahrdt, Neis, Giese und Weber überein. Im Gegensatz zu diesen Autoren wird aber dem Begriff "Rahmenvorschrift" keine Eigenschaft unterstellt, die nicht darin enthalten ist. Die Lösung ist allein durch die Beantwortung der Frage nach der allgemeinen Zulässigkeit der Delegation der rechtsetzenden Gewalt gefunden worden.

Nachdem festgestellt ist, daß Rahmenvorschriften immer nur als formelles Gesetz ergehen dürfen, soll an dieser Stelle darauf hingewiesen werden, daß Rahmenvorschriften auf Grund ihrer Eigenart auch materiell immer den Postulaten gerecht werden, die an ein Gesetz zu stellen sind und auf die gerade

¹³⁹⁾ Gegen die Zulässigkeit der gesetzesvertretenden Verordnung sind weiter Friesenhahn, Ernst: Die rechtsstaatlichen Grundlagen des Verwaltungsrechts in Recht, Staat, Wirtschaft, Bd.II, S.246; Giese, Kommentar zum BGG, Art.80 A II, 3; Maunz, Staatsrecht, S.158; v.Mangoldt, Kommentar, S.432; siehe auch Ergebnis der Arbeitstagung "Die Übertragung rechtsetzender Gewalt", Leitsatz 1 S.270; and.Ansicht: Spreng, Rudolf; Birn, Willi; Feucht, Paul: Die Verfassung des Landes Baden-Württemberg, Komm.S.205, zu dem fast gleichlautenden Art.61 der Verfassung von Baden-Württemberg; Vogels, Alois: Die Verfassung f.d. Land Nordrhein-Westfalen, S.137, u.Geller, Gregor; Kleinrahm, Kurt: Die Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, S.295, beide jedoch nur für den mit Art.80 BGG Abs.1 übereinstimmenden Art. 70 der Verfassung von NRW; mit Einschränkungen Wolff, Bernhard: Die Ermächtigung zum Erlaß von Rechtsverordnungen nach dem Grundgesetz in ArchöR Bd.78 S.200 ff.

in der letzten Zeit wieder mit Nachdruck hingewiesen worden ist¹⁴⁰⁾. Danach sollen Gesetze generell gefaßt und auf Dauer angelegt sein. Rahmenvorschriften können ihrem Wesen nach gar nicht einen Einzelfall regeln. Ein konkreter Fall kann immer nur durch eine Einzelregelung erfaßt werden, die dem Bund versagt ist. Ein solcher Fall kann daher nur Anlaß für eine zukünftige Regelung werden.

§ 5

Die Rahmengesetzgebung als spezielle Art der Bundesgesetzgebungskompetenzen

1.) Die verschiedenen Ansichten bezüglich der Kompetenzart der Rahmengesetzgebung.

Schon in der Staatsrechtslehre zur Weimarer Verfassung war es lebhaft umstritten, ob die Grundsatzgesetzgebung eine Unterart der konkurrierenden Gesetzgebung oder eine spezielle Gesetzgebungsart mit eigenen Ausprägungen darstellte. Damals handelte es sich um eine akademische Streitfrage, die für die Praxis vollkommen belanglos war. Heute dagegen ist die Frage von Bedeutung für die Auslegung des Art.125 BGG. Wenn die Rahmengesetzgebung eine Unterart der konkurrierenden Gesetzgebung ist, dann sind die entsprechenden früher erlassenen Gesetze in den Materien des Art.75 BGG im Rahmen des Art.125 BGG Bundesrecht geworden, es sei denn, man beschränkt den Begriff der konkurrierenden Gesetzgebung, wie er in Art.125 BGG gebraucht ist, auf die in Art.74 BGG aufgezählten Materien, also auf die konkurrierende Gesetzgebung im engeren Sinne, wie Z i n n und einige andere Autoren es tun¹⁴¹⁾, obwohl sie die Rahmengesetzgebung als Unterart der konkurrierenden Gesetzgebung ansehen. Sie stützen ihre Ansicht auf die in

¹⁴⁰⁾ Schmitt, Carl: Verfassungslehre, S.151; Klein, F., aaO, S.28; Imboden, Max: Das Gesetz als Garantie..., S.39.

¹⁴¹⁾ Zinn, Weinheimer Tagung, S.63; Schäfer, Die Problematik des Art.125 BGG in DRZ 1950, S.28; Kleine, Heinz: Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes in SJZ 1949, Sp.802 u. Bonner Kommentar; Herrfahrdt, Art.70, Abs.2 Anm.1.

Art.139, 1. und 2. Variante des Herrenchiemseer Entwurfs vorgesehene Regelung. Nach dieser Bestimmung sollten Gesetze und Verordnungen aus der Zeit vor Schaffung der Verfassung, die Gegenstände der konkurrierenden Gesetzgebung betrafen, Bundesrecht werden, jedoch waren die Sachgebiete, auf denen der Bund nur Grundsätze aufzustellen berechtigt sein sollte, von dieser Regelung ausgenommen. Rechtsnormen über Gegenstände der Grundsatzgesetzgebung sollten also nicht Bundesrecht werden. Da diese Bestimmung in das Grundgesetz nicht übernommen worden ist, erscheint die Folgerung *Z i n n s* nicht überzeugend. Wenn die Rahmengesetzgebung eine Unterart der konkurrierenden Gesetzgebung ist, dann müssen auch die früheren Normen, die den Charakter von Rahmenvorschriften tragen, gemäß Art.125 BGG Bundesrecht geworden sein¹⁴²⁾. Ist die Befugnis zum Erlass von Rahmenvorschriften jedoch eine spezielle Kompetenz, dann fallen die Vorschriften aus diesen Sachgebieten nicht unter Art.125 BGG, so daß früher erlassene Normen in diesem Fall kein Bundesrecht geworden sind.

Im Verfassungsentwurf von Herrenchiemsee enthielten die Art. 35, 36 gemischt ohne Systematik sowohl die Gegenstände der konkurrierenden Gesetzgebung des heutigen Art.74 BGG als auch die Gegenstände der Rahmengesetzgebung des Art.75 BGG. Die Annahme ist daher gerechtfertigt, daß die Schöpfer des Entwurfs der Ansicht waren, die Grundsatzgesetzgebung sei eine Unterart der konkurrierenden, oder wie man sie im Herrenchiemseer Entwurf bezeichnete, der Vorranggesetzgebung. Auch der

¹⁴²⁾ Abzulehnen ist auf jeden Fall die Auffassung von Giese, Raumordnung, S.34, daß das Recht betreffend Gegenstände der Rahmengesetzgebung gemäß Art.125 BGG in vollem Umfange Bundesrecht geworden sei. Wer soll dieses Recht in den Einzelheiten abändern können? Der Bund ist auf Rahmenvorschriften beschränkt, Einzelheiten kann er nicht regeln, da ihm dazu die Zuständigkeit fehlt. Den Ländern wäre die Zuständigkeit entzogen, da es sich um Bundesrecht handeln würde.

Parlamentarische Rat als Verfassungsgesetzgeber hatte die Angelegenheiten, für die der Bund berechtigt sein sollte, Rahmenvorschriften aufzustellen, zunächst in den Artikel aufgenommen, in dem die Gegenstände der konkurrierenden Gesetzgebung aufgezählt waren, nämlich in den Art.36 der verschiedenen Entwürfe. Erst später wurde aus Gründen der Systematik für die Gegenstände der Rahmengesetzgebung ein besonderer Artikel geschaffen, nämlich Art.36a, der mit Art.75 BGG übereinstimmt.

Man hat also auch im Parlamentarischen Rat die Meinung der Herrenchiemseer Konferenz geteilt, daß die Rahmengesetzgebung ein Unterfall der konkurrierenden Gesetzgebung sei. Aber schon häufig ist durch vorwissenschaftliche Aequivokationen zwei vermeintlich gleichen Erscheinungen derselbe Name gegeben worden. Spätere wissenschaftliche Untersuchungen haben dann ergeben, daß wesentliche Unterschiede bestehen.

Das Argument von G r e w e¹⁴³⁾, daß das Grundgesetz nur die Kategorien der ausschließlichen und der konkurrierenden Gesetzgebung kenne, da nur diese beiden in den Art.124, 125 BGG genannt seien und die Rahmengesetzgebung daher ein Unterfall der konkurrierenden Gesetzgebung sein müsse, überzeugt nicht. Es handelt sich um eine rein formale Argumentation, der gegenüber auf die Art.73 bis 75 BGG verwiesen werden kann, in denen drei Kategorien der Gesetzgebungszuständigkeiten des Bundes aufgezählt sind. Es steht nicht fest, daß nach Meinung des Grundgesetzgebers die früheren Gesetze, die Gegenstände des Art.75 BGG betreffen, Bundesrecht werden sollten. Nicht alle früheren Gesetze, die Gegenstände des Art.75 BGG betrafen, bestanden aus Rahmenvorschriften, sondern meistens waren noch Einzelregelungen in ihnen enthalten. Einzelregelungen können aber kein Bundesrecht werden, denn das ehemalige Reichsrecht kann nur in dem Ausmaß in Bundesrecht umgewandelt werden, in dem der

¹⁴³⁾ Grewe in Weinheimer Tagung, S.37.

Bund zur Gesetzgebung selbst zuständig ist. Möglicherweise erkannte man die Schwierigkeiten, die sich der Abgrenzung von Bundes- und Landesrecht entgegenstellten, so daß man deshalb für die Gegenstände der Rahmengesetzgebung auf eine den Art.124, 125 BGG entsprechende Regelung verzichtete. Aus dem Fehlen dieser ausdrücklichen Regelung darf aber nicht der Schluß gezogen werden, daß die Rahmengesetzgebung ein Unterfall der konkurrierenden Gesetzgebung ist.

Ebenfalls überzeugt nicht die rein formale Argumentation von Maunz¹⁴⁴⁾, daß durch die Verweisung des Art.75 BGG auf Art.72 (Abs.2) BGG zum Ausdruck komme, der Verfassungs-gesetzgeber habe die konkurrierende Gesetzgebung und die Rahmengesetzgebung als selbständig nebeneinander stehend angesehen. Andernfalls sei diese Verweisung überflüssig gewesen. Grewe¹⁴⁵⁾ hält dem mit Recht entgegen, daß die Verweisung genau so gut den Zweck haben könne, klarzustellen, daß die Rahmengesetzgebung eine Unterart der konkurrierenden Gesetzgebung sei. In der Tat stützen Weber und Neis ihre Ansicht, die Rahmengesetzgebung sei ein Unterfall der konkurrierenden Gesetzgebung, auf dieses Argument¹⁴⁶⁾.

2.) Die Besonderheiten der konkurrierenden Gesetzgebung und der Rahmengesetzgebung

Die Frage, ob die Rahmengesetzgebung eine spezielle Kategorie in den Gesetzgebungszuständigkeiten des Bundes oder nur ein Unterfall der konkurrierenden Gesetzgebung ist, läßt sich nur aus dem Wesen der beiden Gesetzgebungsarten durch einen Vergleich entnehmen. Zunächst soll das Wesen der konkurrierenden Gesetzgebung, wie es in Art.72 BGG seinen Niederschlag gefunden hat, in seinen Besonderheiten dargelegt werden. Nach der Bestimmung des Art.72 BGG haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung, "solange und soweit der Bund von seinem Gesetzgebungsrecht keinen Gebrauch macht". Wird der Bund ge-

¹⁴⁴⁾ Maunz, Deutsches Staatsrecht, S.146.

¹⁴⁵⁾ Grewe, Weinheimer Tagung, S.37.

¹⁴⁶⁾ Werner Weber, DöV 1954 S.418; Neis in ZBR 1954 S.39.

gesetzgeberisch tätig, so schließt er die Länder von der Regelung desselben Gegenstandes aus, der Landesgesetzgeber kann nur noch dort Regelungen treffen, wo der Bund nicht tätig geworden ist. Die Bundesgesetzgebung sperrt also die Landesgesetzgebung, so daß der Bund als Gesetzgeber den Vorrang hat. Durch eine umfassende und erschöpfende Gesetzgebung hinsichtlich der in Art.74 BGG aufgezählten Materien kann der Bund die Landesgesetzgebung völlig ausschalten. Solange der Bund von seiner Zuständigkeit keinen Gebrauch macht, laufen die Gesetzgebungsbefugnisse des Bundes und der Länder nebeneinander, sie "konkurrieren".

Die Besonderheiten der Rahmengesetzgebung unterscheiden sich jedoch von denen der konkurrierenden Gesetzgebung. In bezug auf die Rahmenvorschriften gleicht zwar das Verhältnis der Zuständigkeiten zwischen dem Bund und den Ländern der konkurrierenden Gesetzgebung. Vorerst ist der Landesgesetzgeber frei in seiner Entscheidung. Solange der Bundesgesetzgeber nicht tätig geworden ist, kann der Landesgesetzgeber den Gegenstand auch im Grundsätzlichen nach eigenem Ermessen regeln. Tritt der Bund gesetzgeberisch auf den Plan und erläßt Rahmenvorschriften, dann ist der Landesgesetzgeber von der Regelung des Grundsätzlichen insoweit ausgeschlossen, wie der Bund tätig geworden ist. Aus dieser Übereinstimmung von konkurrierender Gesetzgebung und Rahmengesetzgebung folgert der überwiegende Teil der staatsrechtlichen Literatur, daß die Rahmengesetzgebung ein Unterfall der konkurrierenden Gesetzgebung sei¹⁴⁷⁾. Diese Ansicht war auch hin-

¹⁴⁷⁾ v.Mangoldt, Kommentar, S.385; Bonner Kommentar, Herrfahrdt, Art.70 A.II; Giese, Kommentar BGG, Art.75 A II 2; Grewe: Das bundesstaatliche System des Grundgesetzes, DRZ 1949, S.351; Zinn, ArchöR Bd.75 S.298; Kleine, SJZ 1949 Sp.802; Klammroth, Hans B.: Organisation und rechtliche Grundlagen der Landesplanung in der Bundesrepublik Deutschland und Berlin, S.25; Ipsen, RdA 1954, S.82; Grewe, Ringelmann, Strauß, Zinn, sämtlich in Weinheimer Tagung, S.23, S.30, S.184 ff.; Küchenhoff, Günther und Küchenhoff, Erich: Allg. Staatslehre, S.167; Feldmann, Horst, Geisel, Margot: Deutsches Verfassungsrecht des Bundes und der Länder, S.149; Neis, ZBR 1954 S.39; Koellreutter, Otto: Deutsches Staatsrecht, S.226; Wüsthoff in NJW 1950, S.580; Weber in DöV 1954 S.418; Lechner, Hans: Kommentar BVerGG Art.13, Ziff.14 A.2.

sichtlich der Grundsatzgesetzgebung der Weimarer Reichsverfassung in der Literatur herrschend¹⁴⁸⁾. Trotz der dargelegten Übereinstimmung bestehen jedoch wesentliche Unterschiede zwischen der konkurrierenden und der Rahmengesetzgebung. Dies gilt in besonderem Maße für die Rahmenrichtlinien, die vor ihrer Anwendbarkeit noch der Umwandlung in landesrechtliche Vorschriften bedürfen, ehe sie überhaupt aufgefüllt werden können. Die Verknüpfung von Bundes- und Landesgesetzgebung, wie sie begriffsnotwendig nach der oben gegebenen Definition¹⁴⁹⁾ zum Wesen der Rahmengesetzgebung gehört, nämlich der Erlaß von Rahmenvorschriften durch den Bund und die Auffüllung dieser Vorschriften durch die Länder, kann vom einzelnen Land nicht nachgemacht werden, da kein Organ vorhanden ist, das einen landesgesetzlichen Rahmen im Gesetzgebungswege auffüllen könnte¹⁵⁰⁾. Insofern konkurrieren Bundes- und Landesgesetzgebung gar nicht miteinander.

Außerdem wird das einzelne Land nicht schlechthin von der Gesetzgebung ausgeschlossen, wie bei der konkurrierenden Gesetzgebung, sondern das Tätigwerden des Landes ist geradezu die Voraussetzung für die Wirksamkeit der Rahmengesetzgebung¹⁵¹⁾. Der Erlaß eines Rahmengesetzes zieht das Tätigwerden des Landesgesetzgebers nach sich, das Gesetz ist darauf ausgerichtet¹⁵²⁾. Die Rahmengesetzgebung des Bundes beruht in ihrer Wirksamkeit auf einer guten Zusammenarbeit zwischen den beiden Gesetzgebern und schließt die Landesgesetzgebung nicht aus. Zwar darf der Landesgesetzgeber keine Grundsatz-

¹⁴⁸⁾ Lassar: Handbuch d.Dt.Staatsrechts I, S.305; Giese, Kommentar WRV, S.58; Preuß, Hugo: Reich u.Länder, S.125; Giese in Jahrbuch d.ö.R. Bd.13 (1925) S.256; Anschütz, Kommentar WRV, S.78; Gebhardt, aaO, S.115; Poetzsch-Heffter, Kommentar, S.98; van Calker, Fritz: Grundzüge des Deutschen Staatsrechts, S.26; Finger, aaO, S.204; Meißner-Kaisenberg, aaO, S.99.

¹⁴⁹⁾ Siehe oben S.29 der Untersuchung.

¹⁵⁰⁾ Hatschek, aaO, S.87; Stier-Somlo, Fritz: Dt.Reichs- u. Landesstaatsrecht I, S.387.

¹⁵¹⁾ Ähnlich auch BVerfGE Bd.4 S.129.

¹⁵²⁾ Maunz in Bayer.Verwaltungsblätter 1955, S.4.

regelungen mehr treffen, soweit der Bund sie mit unmittelbarer Wirksamkeit erlassen hat; aber der Landesgesetzgeber ist auch dann von der Regelung des Gegenstandes nicht ausgeschlossen, wenn eine erschöpfende grundsätzliche Regelung seitens des Bundes erfolgt ist, da die Regelung der Einzelheiten in seinen Zuständigkeitsbereich fällt.

Bei dieser Betrachtungsweise wird klar, daß trotz gewisser Gemeinsamkeiten zwischen konkurrierender und Rahmengesetzgebung letztere keine Unterart der ersten ist, sondern eine spezielle Gesetzgebungsart und gleichberechtigt neben den beiden anderen Gesetzgebungsarten, die das Grundgesetz kennt, - der ausschließlichen und der konkurrierenden Gesetzgebung - als dritte Kategorie steht¹⁵³⁾. Die Rahmengesetzgebung ist damit verschiedentlich ihren besonderen Bedingungen unterworfen, wie es auch bei den anderen Gesetzgebungskategorien der Fall ist.

Da die Rahmengesetzgebung eine spezielle Kategorie der Gesetzgebung darstellt und in den Art.124, 125 BGG nicht erwähnt worden ist, ist früheres Recht, das die in Art.75 BGG aufgezählten Gegenstände betrifft, nicht Bundesrecht geworden.

153)

S.auch Katz, Rudolf: Die Gesetzgebung des Bundes, DöV 1949 S.277; v.Freytag-Loringhoven, Axel: Die Weimarer Verfassung in Lehre und Wirklichkeit, S.207 und S.210; Kaufmann, Erich, in Weinheimer Tagung, S.188; Maunz, Staatsrecht, S.146; Meißner, Otto: Das Staatsrecht des Reichs und seiner Länder, S.23; Zinn, Georg August, Stein, Ludwig: Die Verfassung des Landes Hessen, Kommentar I, S.74; anscheinend auch Ficker, Hans Georg: Vertragliche Beziehungen zwischen Gesamtstaat und Einzelstaat im Deutschen Reich, S.169; W.Jellinek, aaO, S.23; Venator, aaO, S.68; siehe auch schriftl.Bericht zum Entwurf des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, Anlage z.Stenogr.Bericht der 9.Sitzung d.Parlament.Rates am 6.5.1949, von Katz, S.34; offen lassen diese Frage: Nawiasky: Grundgedanken, S.38, S.41, S.118; derselbe: Ergänzungsband z.Handkommentar, S.70; Ernst Wolff, Wieweit gilt nach Art. 123-125 GG bisheriges Recht fort? in DRZ 1950, S.5; Kratzer, Jakob: Die Bundesoberbehörde, DöV 1950 S.530.

§ 6

Das Verhältnis der verschiedenen Gesetzgebungs-
kompetenzen des Bundes zueinander und die Ver-
einbarkeit der Regelung von Gegenständen verschie-
denen Kompetenzen des Bundes in einem Gesetz

1.) Das Verhältnis von Art.74 BGG zu Art.75 BGG

In der Weimarer Verfassung gab es einen Artikel, den das Bonner Grundgesetz nicht kennt, den Art.9. Dieser Artikel enthielt für die Gesetzgebung des Reiches eine Generalklausel¹⁵⁴⁾. Diese Generalklausel fand jedoch nach der damals h.M. ihre Grenze an der Grundsatzgesetzgebung, d.h. auch auf Grund der Generalklausel durfte das Reich keine Vorschriften aufstellen zur Regelung von Einzelheiten auf den Lebensgebieten der Art.10, 11 WRV. Diese Artikel waren nach der h.M. speziellere Normen, die der Generalklausel vorgingen und sie einschränkten¹⁵⁵⁾.

Daraus darf nun aber nicht der Schluß gezogen werden, daß die Grundsatzkompetenz des Reichs den anderen Kompetenzen in Art.6 - 9 WRV vorgeordnet gewesen wäre. Eine Generalklausel gilt immer nur subsidiär, festgelegte Kompetenzen gehen ihr vor, auf die Generalklausel kann immer nur als letztes Hilfsmittel zurückgegriffen werden. Nur wenn die Kompetenzen nicht ausreichen, auf Grund derer notwendige Maßnahmen ergriffen werden können, wird auf die Generalklausel zurückgegriffen. Trotzdem konnten die Grenzen, die Art.10 und 11 WRV der Reichsgesetzgebung zogen, indem sie sie auf Grundsätze beschränkten, auch nicht mittels der Generalklausel übersprungen werden. Dieses Verhältnis des Vorrangs der Grundsatzgesetzgebung galt aber nur zwischen der Generalklausel und der Grundsatzgesetzgebung. Daneben blieb auch damals die

¹⁵⁴⁾ Der Erlaß von Gesetzen auf Grund dieser Generalklausel war an ähnliche Voraussetzungen geknüpft, wie sie heute Art.72 Abs.2 BGG fordert. Allerdings richtete sich das Bedürfnis damals nur auf die Einheitlichkeit der Vorschriften.

¹⁵⁵⁾ Anschütz: Kommentar WRV, S.85; Giese, Kommentar WRV, Art.9, A 1; Lassar: Handbuch d.Dt.Staatsrechts I, S.308; Hatschek, aaO, S.88; and.Ansicht: Poetzsch-Heffter: Kommentar WRV, S.104.

Frage aktuell, wie sich die einzelnen Kompetenzen zueinander verhielten, nämlich die ausschließliche, die konkurrierende und die Grundsatzkompetenz, die in den Art.6, 7, 8, 10 und 11 WRV aufgeführt waren. Diese Frage hat heute an Bedeutung nichts eingebüßt.

Durch die Aufzählung der Gegenstände, die zur gesetzgeberischen Zuständigkeit des Bundes gehören, können sich Überschneidungen bei den Zuständigkeiten des Bundes ergeben dahingehend, daß manche Gegenstände sowohl in eine umfassendere als auch engere Kompetenz des Bundes fallen können. Für Gegenstände des Art.73 BGG, die sich mit Gegenständen des Art.75 BGG überschneiden, taucht diese Frage nicht auf, da auf Grund der ausschließlichen Gesetzgebung die Länder ausgeschlossen sind. Nur bei Sachgebieten aus Art.74 und Art. 75 BGG kann es daher zu wirklichen Überschneidungen kommen. Auf die Lösung dieses Problems allein kommt es an, da in diesen Fällen grundsätzlich die Länder neben dem Bund zuständig sind. Auf dem Gebiet der Rahmengesetzgebung ist die Klärung von Bedeutung, ob der Bund auf diesen Gebieten Einzelregelungen treffen kann, zu denen er auf Grund seiner Rahmenkompetenz zwar nicht berechtigt wäre, deren Erlaß aber er dem Wortlaut nach mit Recht auf eine umfassendere Kompetenznorm stützen kann. Es handelt sich dabei um Vorschriften, die sogenannte Mischtatbestände regeln. Als Beispiele seien Strafbestimmungen im Naturschutzrecht oder Bestimmungen über das Aneignungsrecht im Jagdwesen genannt. Neuerdings war bei der Beratung des Bundesjagdgesetzes im Bundesrat die Frage strittig, ob der Bund das Jagdpachtrecht in den §§ 11 - 14 BJagdG nur auf Grund der engeren Kompetenz für das Jagdwesen nach Art.75 Nr.3 BGG oder auf Grund der weiteren Kompetenz für das Bürgerliche Recht in dem Art.74 Nr.1 BGG regeln durfte¹⁵⁶⁾.

Die Frage muß also so gestellt werden: Darf der Bund Gegenstände, die sich auf verschiedene Kompetenzen stützen, nach dem Umfang der umfassendsten Kompetenz regeln? Die süddeut-

¹⁵⁶⁾ Rühling-Sell: Bundesjagdgesetz, Kommentar, S.57

schen Länder vertreten in dieser Frage den Standpunkt, daß der Bund bei der Regelung der Mischtatbestände nicht die Wahl hat, ob er seine Gesetzgebungsbefugnis auf Art.74 BGG oder auf Art.75 BGG stützen wolle, entscheidend sei vielmehr die Bedeutung des geregelten Sachgebiets¹⁵⁷⁾. Liege das Schwergewicht des zu regelnden Gebiets auf einem Gegenstand, der in Art.74 BGG aufgezählt ist, könne der Bund seine Normen bis in die Einzelheiten ausdehnen; liege es aber auf einem Gegenstand des Art.75 BGG, so dürfe er nur Rahmenbestimmungen treffen. In der Praxis ist diese Unterscheidung jedoch nicht brauchbar, da eine entsprechende Bewertung des zu regelnden Gebiets nicht durchführbar ist. Wie soll entschieden werden, wenn z.B. die Strafbestimmungen im Naturschutzrecht danach zu beurteilen sind, ob ihr Schwerpunkt im Strafrecht oder im Naturschutzrecht liegt, also entweder Art.74 BGG oder Art.75 BGG den Umfang der Gesetzgebung bestimmt? Man kann es doch nicht darauf abstellen, ob diese Vorschriften zufällig ihren Platz im Strafgesetzbuch oder im Naturschutzgesetz finden, und dementsprechend dem Bund eine detaillierte oder grundsätzliche Regelung zubilligen. Bei diesen Mischtatbeständen kann gar nicht bestimmt werden, auf welchem Sachgebiet ihr Schwerpunkt liegt. Vielmehr würde die Unterscheidung nur nach dem Schwerpunkt der Gesetzesbestimmung eine Quelle neuer Streitigkeiten schaffen. Zwar wäre durch diese Unterscheidung ein Kompromiß zwischen den beiden Anschauungen gefunden, daß entweder Art.75 BGG den Art.74 BGG einschränkt¹⁵⁸⁾ oder alle Gesetzgebungskompe-

¹⁵⁷⁾ Rühling-Sell, ebenda, S.57.

¹⁵⁸⁾ Maunz: Bayerische Verwaltungsblätter 1955, S.5;
Bayerischer VerFGH in Verwaltungsrechtsprechung 1950
Nr.41.

tenzen gleichberechtigt nebeneinanderstehen¹⁵⁹⁾, aber dieses Kompromiß ist unbrauchbar.

Nach der ersteren, eben genannten Meinung ist Art.75 BGG eine Sondervorschrift, die die Zuständigkeit des Bundes auch in Angelegenheiten, die auf Sachgebieten der konkurrierenden und der Rahmengesetzgebung liegen, auf den Erlaß von Rahmenvorschriften beschränkt. Die andere Ansicht sagt theoretisch, daß alle Gesetzgebungskompetenzen gleichberechtigt seien -in dieser Allgemeinheit bestreitet es die Gegenmeinung auch nicht-, versteht diese Gleichberechtigung aber dahingehend, daß bei Überschneidungen die umfassendere Regelungsbefugnis vorgeht. Diese Ansicht läuft darauf hinaus, daß auf den Sachgebieten, auf denen sich die verschiedenen Zuständigkeiten überschneiden, der Art.74 BGG den Art.75 BGG einschränkt.

Nach Art.70 Abs.1 BGG liegt die Gesetzgebung bei den Ländern. Sind aus dieser grundsätzlichen Zuständigkeit dem Bund Gebiete zur Regelung überlassen worden, so muß er von dieser Möglichkeit auch in umfassendem Maße Gebrauch machen können. Daher müssen ihm die Befugnisse, die ihm die Verfassung zugestanden hat, in dem ihm zugestandenem Maße belassen und dürfen nicht auf dem Umwege über begrenzte Zuständigkeiten eingeschränkt werden. Auch wenn man die Zuständigkeitsverteilung in Art.75 BGG als "eine Brustwehr der Länder gegenüber dem Reich" ansehen will¹⁶⁰⁾, so kann dies nur so verstanden werden, daß auf den Lebensgebieten des Art.75 BGG die Länder ihre eigenartigen Verhältnisse im Rahmen der Bundesgesetzgebung berücksichtigen dürfen, aber nicht so, daß

¹⁵⁹⁾ Mäding, Erhardt: Rechtliche Grundlagen der Landespflege, S.5; v.Mangoldt, Kommentar, S.413; Giese, Raumordnung, S.23; Molitor, aaO, S.354 ff; Klammroth, aaO, S.19; siehe auch Werner Weber, DöV 1954, S.418 und unten Anm.4; vgl. bezüglich der Weimarer Reichsverfassung Hatschek, aaO, S.79.

¹⁶⁰⁾ In Anlehnung an Hatschek, aaO, S.88.

Art.75 BGG als die gegenüber Art.74 BGG vorgehende Norm angesehen werden kann. Bei sogenannten Mischtatbeständen hat also die Kompetenz des Bundes den Vorrang, auf Grund derer die umfassendere Regelung erfolgen kann, da in der Verfassung eine umfassende Regelung des betreffenden Gegenstandes dem Bund zugestanden worden ist. Von einem gleichberechtigten Nebeneinander der Gesetzgebungszuständigkeiten kann man dann aber nicht sprechen. Entweder hat die Rahmenkompetenz den Vorrang, dann kann der Bund im Jagdrecht entsprechende Strafbestimmungen nur in Form von Rahmenvorschriften erlassen, oder die konkurrierende Gesetzgebung hat den Vorrang, dann kann er bezüglich der Strafvorschriften auch auf Einzelheiten eingehen, wie es nach der hier vertretenen Ansicht der Fall ist¹⁶¹⁾. Materien, die zwei in ihrem Ausmaß unterschiedlichen Zuständigkeiten unterfallen, dürfen immer auf Grund der weiteren Zuständigkeit geregelt werden.

2.) Die Vereinbarkeit von Gegenständen verschiedener Kompetenzen in einem Gesetz

Der Bundesgesetzgeber hat verschiedentlich Rahmenvorschriften mit Einzelvorschriften, die er auf Art.74 BGG gestützt hat, und die mit dem zu regelnden Gegenstand in Zusammenhang standen, zu einem Gesetz verbunden. Gegen diese Übung wird von **M a u n z** geltend gemacht, daß der Bund in einem Gesetz nicht Materien der Rahmengesetzgebung mit solchen der ausschließlichen oder konkurrierenden Gesetzgebung koppeln dürfe, da ein Rahmen immer erkennbar sein müsse, um dem Landesgesetzgeber die Möglichkeit zu geben, die erforderlichen Maßnahmen schnell treffen zu können. Daher sei es dem Landesgesetzgeber nicht zumutbar, erst herauszuschälen zu müssen, was als Gegenstand der ausschließlichen oder konkurrierenden Gesetzgebung geregelt werden soll und einer Ergänzung nicht

¹⁶¹⁾ So auch Giese: Raumordnung, S.23; Schnorr, RdA 1955 S.172; Mäding, aaO, S.5; ähnlich auch die Stellungnahme der Bundesregierung in Bundestagsdrucksache Nr.1813 von 1949, Anlage 2 S.21, v.Mangoldt, aaO, S.413; and.Ansicht: Ipsen, RdA 1954, S.81; Neis, ZBR 1954 S.41; Weber, DöV 1954, S.418 unten Anm.4, nach deren Ansicht der Bund das Recht der Arbeitnehmer des öffentl.Dienstes der Länder nicht auf Grund des Art.74 Z.12 BGG, sondern nur auf Grund des Art.75 Ziff1 BGG regeln kann.

mehr bedürfe, und welche Bestimmungen nur als Rahmenvorschriften zu verstehen seien und noch nach der Auffüllung verlangten, ehe sie vollziehbar werden können¹⁶²⁾. Zur Stütze seiner Ansicht beruft sich M a u n z auf die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts, die den Unterschied zwischen konkurrierender Gesetzgebung und Rahmengesetzgebung dahin erläutern, daß bei der ersteren durch das Tätigwerden des Bundes der Landesgesetzgeber ausgeschlossen werde, während bei der letzteren eine ergänzende Tätigkeit des Landesgesetzgebers unbedingtes Erfordernis sei. Der Verfasser hat sich dieser Auffassung des Bundesverfassungsgerichts¹⁶³⁾, wenn auch nicht im einzelnen, angeschlossen¹⁶⁴⁾, ohne aber einsehen zu können, daß aus diesen Ausführungen sich zwangsläufig der Schluß ergibt, Gegenstände verschiedener Kompetenzen könnten nicht in einem Gesetz geregelt werden. Dieser Schluß ist nicht zwingend. Nach der Ansicht von M a u n z kann der Bund in einem einzigen umfassenden Gesetz also nicht das Recht der Bundesbeamten im einzelnen und zugleich das Recht der Landesbeamten im Grundsätzlichen regeln, ganz abgesehen davon, daß nicht einmal Strafvorschriften in ein Gesetz, das Gegenstände des Art.75 BGG regelt, aufgenommen werden könnten¹⁶⁵⁾. Es kann M a u n z zugestimmt werden, daß es manchmal für den Landesgesetzgeber mit Schwierigkeiten verbunden sein kann, herauszufinden, welche Vorschriften ihre Stütze in Art.73 oder Art.74 BGG finden und welche auf Art.75 BGG beruhen und daher auffüllungsbedürftig sind.

162) Maunz, Bayerische Verwaltungsblätter 1955, S.5.

163) BVerfGE Bd.4, S.129.

164) Siehe oben S.27 der Untersuchung.

165) Es muß bei diesem Beispiel allerdings berücksichtigt werden, daß M a u n z dem Bund für Strafregelungen hinsichtlich der Gegenstände des Art.75 BGG nur Rahmenvorschriften gewährt; siehe in Bayer.Verwaltungsblätter 1955, S.5.

Vor allem mag es wünschenswert sein, daß der Bund in Rahmengesetze, die nur als Richtlinien für den Landesgesetzgeber bestimmt sind, keine Einzelregelungen auf Grund anderer Zuständigkeiten aufnimmt, die unmittelbar geltendes Recht setzen. Trotzdem muß im Prinzip M a u n z widersprochen werden.

Bei der heutigen Gesetzesflut, die für den einzelnen unübersehbar geworden ist, ist es wünschenswert, daß eine Konzentration der einzelnen Vorschriften erreicht wird. Alle Gegenstände, die gemeinsam geregelt werden können, sollten möglichst auch gemeinsam geregelt werden. Wollte der Bundesgesetzgeber der Forderung von M a u n z folgen, so würde einer weiteren Gesetzeszersplitterung Vorschub geleistet, da dann die Regelungen eines im Kern zusammengehörigen Lebenstatbestands in verschiedene Gesetze zerfallen würden. Dieses Ergebnis ist ganz und gar nicht erstrebenswert. Da sich für die Ansicht von Maunz im Grundgesetz keine Stütze findet, und es wünschenswert ist, daß verschiedene Tatbestände, die dem Umfang nach verschieden geregelt werden können, zu einer Regelung durch ein Gesetz zusammengefaßt werden, muß diese Ansicht abgelehnt werden. In der Gesetzgebungspraxis ist bisher auch nach der hier vertretenen Meinung verfahren worden. Der Bundesgesetzgeber ist den Ländern dadurch verschiedentlich entgegengekommen, daß er in Gesetzen die Vorschriften, zu deren Erlaß er auf Grund des Art.75 BGG nur begrenzt zuständig ist, ausdrücklich als Rahmenvorschriften bezeichnet hat, so daß die Länder sofort erkennen konnten, welche Vorschriften noch einer Auffüllung durch ihre eigene Gesetzgebung bedurften. Dieser Weg ist z.B. im Personalvertretungsgesetz¹⁶⁶⁾ beschritten worden. Da keine verfassungsrechtlichen Anhaltspunkte dafür vorhanden sind, besteht kein Grund, dem Bund die Regelung zusammengehöriger Gegenstände, für die sich die Zuständigkeit des Bundes

¹⁶⁶⁾ Personalvertretungsgesetz vom 5.8.1955, BGBl.1955 I, S.477 ff.

aus verschiedenen Kompetenznormen ergibt, in einem Gesetz zu untersagen¹⁶⁷⁾. Vielmehr ist eine gemeinsame Regelung verschiedener zusammengehöriger Materien aus verschiedenen Gesetzgebungskompetenzen in einem Gesetz zu begrüßen, da durch diese Zusammenfassung der heutigen, allgemein üblichen Gesetzeszersplitterung Einhalt geboten wird, wenn auch nur in kleinem Umfange. Es muß in Kauf genommen werden, daß dem Landesgesetzgeber Schwierigkeiten erwachsen können bei der Auffindung der Rahmenvorschriften. Bei dem Vorteil der Eindämmung der Gesetzesflut fällt dieser Nachteil nicht so schwer ins Gewicht.

§ 7

Die Errichtung von Bundesbehörden für Gegenstände des Rahmenrechts und die Bundesaufsicht

1.) Die Unzuständigkeit des Bundes zur Errichtung eigener Behörden

In Art.12 der geltenden Österreichischen Verfassung heißt es zu Beginn:

"Bundessache ist die Gesetzgebung, Landessache die Vollziehung in folgenden Angelegenheiten
.....".

Für das österreichische Verfassungsrecht hat die Frage nach der Zuständigkeit zur Verwaltung auf den Gebieten der Grundsatzzesetzgebung dahingehend ihre Beantwortung gefunden, daß die Länder allein zur Verwaltung zuständig sind.

Eine dementsprechende Trennung expressis verbis hat der Verfassungsgesetzgeber für die Bundesrepublik hinsichtlich der Verwaltungszuständigkeiten nicht durchgeführt. Die Kompetenzen des Bundes in Verwaltungsangelegenheiten sind, wie bei der Gesetzgebung, besonders aufgezählt worden. Die Aufzählung läßt dem Bund genügend Spielraum, um seine Inter-

¹⁶⁷⁾ Giese: Raumordnung, S.24; derselbe: Kommentar BGG, Art.75, A 3; v.Mangoldt: Kommentar, S.412; Neis, ZBR 1954, S.42; Bundesregierung in BT-Drucksache Nr.1813/49, Anlage 2 S.21; Klammroth, aaO, S.19.

essen durchzusetzen. In den Art.87 - 90, 108, 114 und 120 a BGG ist festgelegt, für welche Verwaltungsangelegenheiten der Bund kompetent ist. Auf Grund des Art.87 Abs.3 BGG kann der Bund für alle Angelegenheiten, für die ihm die Gesetzgebung zusteht, durch Bundesgesetze eigene Bundesbehörden errichten. Die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes ist bis auf wenige Ausnahmen in den Art.73 - 75 BGG geregelt. Somit liegt der Schluß nahe, daß der Bund auch für die Angelegenheiten, für die ihm die Rahmengesetzgebung zusteht, eigene Behörden errichten könnte. Aber diese Folgerung darf nicht ohne weiteres gezogen werden. Es kann nicht unberücksichtigt bleiben, daß das Schwergewicht der Gesetzgebung für die Angelegenheiten der Rahmenkompetenz bei den Ländern liegt. Es bedarf daher einer Prüfung, ob und in welchem Umfang der Bund für diese Angelegenheiten eigene Behörden errichten darf, da es sich um Angelegenheiten handelt, die im Kern Landessache sind. Da eine ausdrückliche verfassungsgesetzliche Regelung fehlt, kann eine Lösung nur auf Grund allgemeiner Erwägungen gefunden werden. Wie schon gesagt, kann der Bund auf den Sachgebieten, auf denen er zur Gesetzgebung zuständig ist, gemäß Art.87 Abs.3 BGG eigene Bundesbehörden errichten, und zwar Oberbehörden ohne Zustimmung, Mittel- und Unterbehörden dagegen nur mit Zustimmung des Bundesrats. Zu klären ist zunächst, ob überhaupt Behörden errichtet werden können, erst dann kann geprüft werden, welche Behörden in Betracht kommen.

Behörden können nur dort errichtet werden, wo verwaltet werden kann. Kann aber der Bund in Angelegenheiten der Rahmengesetzgebung überhaupt verwaltend tätig werden? Diese Frage muß schon für die Fälle verneint werden, in denen der Bund von seiner Rahmenkompetenz in der Weise Gebrauch macht, daß er Richtlinien für die Länder erläßt. Da diese Richtlinien nur den Landesgesetzgeber binden, sind sie als Grundlage für eine Verwaltung ungeeignet, da ihnen jede Anwendungsmöglichkeit fehlt, so daß eine Behörde auf dieser Grundlage nicht tätig werden könnte. Doch die Rahmenkompetenz erschöpft sich nicht in der Befugnis zum Erlaß

von Richtlinien, sondern sie umfaßt auch die Befugnis zum Erlaß unmittelbar geltenden Rechts. Zur Klärung der Frage, ob der Bund zum Vollzug aktueller Rahmenvorschriften Behörden errichten kann, muß man sich die allgemeine Bedeutung der Rahmengesetzgebung vor Augen halten. Ihr Zweck besteht darin, daß in den grundsätzlichen Punkten der Regelung bestimmter Sachgebiete eine Übereinstimmung im Bundesgebiet hergestellt wird, die den Interessen der Gesamtheit gebührend Rechnung trägt. Das Ziel wird dadurch erreicht, daß der Bund einen Rahmen erstellen kann, an dem sich die Länder bei ihrer Gesetzgebung orientieren müssen. Um die grundsätzliche Übereinstimmung bei der Normierung bestimmter Angelegenheiten zu erreichen, ist diese Kompetenz geschaffen worden. Der Primat der Gesetzgebung ist den Ländern belassen worden, da es sich im wesentlichen um Landesangelegenheiten handelt, deren wirkungsvollste Regelungen seitens der Länder besser beurteilt werden können. Der Bund kann die Gegenstände nicht umfassend regeln, der Landesgesetzgeber muß die Bundesgesetze erst auffüllen, ehe sie vollziehbar werden. Gemäß Art.87 Abs.3 BGG kann der Bund nur für die Gegenstände eine bundeseigene Verwaltung errichten, für die ihm auch die Gesetzgebung zugestanden worden ist. Die Zuständigkeit zur Errichtung von Verwaltungsbehörden hängt von den Befugnissen zur Gesetzgebung ab. Doch ist Art.87 Abs.3 BGG nicht dahingehend zu interpretieren, daß die Zuständigkeit zur Gesetzgebung allein genügt, das Ausmaß der Zuständigkeit aber keine Rolle spielt, um eine bundeseigene Verwaltung zu errichten. Diese Bestimmung will die Zuständigkeit zur Errichtung von Verwaltungsbehörden nur in dem Ausmaß gestatten, in dem auch die Zuständigkeit zur Gesetzgebung gegeben ist. Soweit der Bund auch Gesetze erlassen kann, so weit soll er verwalten können¹⁶⁸⁾.

Diese Auffassung wird von K l a m r o t h nicht geteilt¹⁶⁹⁾
Dieser Autor versteht anscheinend Art.87 Abs.3 BGG dahin, daß die Zuständigkeit zur Gesetzgebung überhaupt genüge, um die

¹⁶⁸⁾ Giese: Raumordnung, S.38.

¹⁶⁹⁾ Klamroth, aaO, S.21.

Errichtung von Bundesbehörden zu rechtfertigen, das Ausmaß der Zuständigkeit aber keine Rolle spiele. Wenn das Sachgebiet nur in irgendeiner Form der Bundesgesetzgebung unterstehe, könne der Bund auch zur Vollziehung in den Bereichen, für die ihm die Gesetzgebungszuständigkeit fehle, eigene Behörden errichten. Nach der Ansicht K l a m r o t h s ist das Ausmaß der Gesetzgebungszuständigkeit ohne Einfluß auf die Verwaltungszuständigkeit. Sei eine Gesetzgebungsbefugnis gegeben, folge daraus eine Verwaltungszuständigkeit gemäß Art.87 Abs.3 BGG, die von Einschränkungen der Gesetzgebungszuständigkeit nicht betroffen werde. Die Ansicht K l a m r o t h s hätte zur Folge - sie ist auch darauf abgestellt -, daß der Bund für die Vollziehung der Einzelheiten in Angelegenheiten der Rahmengesetzgebung Behörden errichten könnte, obwohl er selbst diese Einzelheiten nicht festlegen kann. Das kann auf keinen Fall richtig sein; denn ein solches Ergebnis würde zum föderalistischen Aufbau der Bundesrepublik im Gegensatz stehen. Dieser Aufbau bedingt, daß Landesgesetze nur von Landesbehörden vollzogen werden können. Der Bund kann daher nur auf Sachgebieten verwalten, auf denen er gesetzgeberisch zuständig ist; das Ausmaß der Verwaltungszuständigkeit muß mit dem Ausmaß der Gesetzgebungszuständigkeit übereinstimmen.

Für die Sachgebiete des Art.75 BGG kann der Bund nur Rahmengesetze erlassen, weiter reicht daher auch seine Verwaltungsbefugnis nicht. Falls der Bund eine Verwaltungsbehörde für diese Angelegenheiten errichten würde, könnte sich diese Behörde nur mit der Vollziehung von Rahmengesetzen beschäftigen. Eine Vollziehung von Rahmengesetzen seitens einer bundeseigenen Behörde ist aber unmöglich. Ein Gesetz ist erst dann vollziehbar, wenn auch die Einzelheiten festgelegt sind. Bei diesen Einzelheiten handelt es sich um Angelegenheiten, für die die Länder ausschließlich zuständig sind, und die daher nur durch Landesgesetze geregelt werden können. Um diese Einzelheiten auszuführen, bedarf es der Landesverwaltung; denn Landesgesetze werden durch die Landesverwaltung vollzogen.

Das Gesetzgebungswerk kann also durch eine Bundesverwaltung nicht vollzogen werden, sondern der Bund könnte nur innerhalb seiner Gesetzgebungsbefugnis verwalten; das würde bedeuten, daß der Bund für die Gegenstände des Art.75 BGG nur Rahmenverwaltung üben könnte¹⁷⁰⁾. Rahmenverwaltung aber ist sinnlos, da jede Möglichkeit zum Vollzug oder zur Ausführung fehlt. Auf der Grundlage eines Rahmengesetzes kann nicht verwaltet werden, da die zuständigen Bundesbehörden ohne Vollzugsmöglichkeit wären. Behörden, die keine Gesetze ausführen oder vollziehen können, haben keine Daseinsberechtigung. Der Bund kann daher für Angelegenheiten, für die er nur zum Erlaß von Rahmenvorschriften zuständig ist, keine Bundesbehörden errichten. Seine Verwaltungskompetenz, die im Ausmaß mit der Gesetzgebungskompetenz übereinstimmt, bietet für die Errichtung solcher Behörden keine ausreichende Grundlage¹⁷¹⁾.

Gemäß Art.83 BGG führen die Landesbehörden die Bundesgesetze aus, falls das Grundgesetz keine andere Regelung bestimmt oder zuläßt. Eine Zulässigkeit könnte nur aus Art.87 Abs.3 BGG folgen. Eine Auslegung dieser Bestimmung ergibt, daß sie für eine Verwaltung in Angelegenheiten der Rahmengesetzgebung keine Grundlage bietet. Für diese Angelegenheiten besteht hinsichtlich der Verwaltung eine ausschließliche Zuständigkeit der Länder. Nur sie können das Gesetzgebungswerk, das sich aus Bundesrahmen- und Landeseinzelvorschriften zusammensetzt, vollziehen.

Daher erübrigt sich die Frage, welche Art von Behörden der Bund errichten kann, ob bundeseigene Ober-, Mittel- oder Unterbehörden, da es ihm an der Zuständigkeit überhaupt mangelt, eigene Behörden zur Ausführung von Gesetzen auf Sachgebieten der Rahmenkompetenz zu errichten.

¹⁷⁰⁾ So auch Maunz, Staatsrecht, S.167.

¹⁷¹⁾ So auch Maunz, Th.: Deutsches Staatsrecht, S.167; Maunz in Bayerische Verwaltungsblätter 1955, S.5; v.Mangoldt, Kommentar, S.472; Kratzer in DöV 1949, S.530; Giese, Kommentar BGG, Art.75, A II, 2 am Ende; and.Ansicht: Giese, Raumordnung, S.38; Klamroth, aaO, S.21.

Diese Ansicht wurde schon früher hinsichtlich des Art.4 Ziff.4 der Bismarck'schen Reichsverfassung vertreten. Haenel sah in der Beschränkung des Reichs auf den Erlaß "allgemeiner Vorschriften" für das Bankwesen ein Verbot für das Reich, eine eigene reichsunmittelbare Behörde zu errichten. Er erblickte demzufolge in der Errichtung der Reichsbank durch das Reich eine Zuständigkeitsüberschreitung und sah die Reichsbank als verfassungswidrig an¹⁷²⁾. Diese Meinung blieb allerdings nicht unwidersprochen. So sah A r n d t in der Schaffung der Reichsbank gerade die allgemeine Regelung, zu der die Verfassung das Reich ermächtigte¹⁷³⁾. Nachdem heute der vieldeutige Begriff "allgemeine Vorschriften" durch den genaueren Begriff Rahmenvorschriften ersetzt worden ist, können die Ausführungen H a e n e l s auch für das Grundgesetz Geltung beanspruchen.

Da der Bund keine Behörden für Sachgebiete errichten kann, für die er nur zur Rahmengesetzgebung zuständig ist, kann er auch keine Verwaltungs- und Organisationsvorschriften gemäß Art.84 Abs.1 BGG für die Landesverwaltung aufstellen. Ein Erlaß entsprechender Vorschriften ist nur in den Fällen möglich, in denen es sich um eine Verwaltung handelt, die der Bund selbst übernehmen kann. Oben ist dargelegt worden, daß der Bund für den Gesetzesvollzug auf den Sachgebieten des Art.75 BGG keine Behörden errichten kann, da ihm die erforderliche Zuständigkeit fehlt. Die Länder sind ausschließlich zum Vollzug der Gesetze, die Gegenstände des Art.75 BGG betreffen, zuständig, so daß Übereinstimmung mit dem Vollzug von Landesgesetzen besteht. In der Vollziehung der Landesgesetze ist die Landesverwaltung autonom und vom Bund nicht abhängig¹⁷⁴⁾. Diese Unabhängigkeit muß auch für den Vollzug der Gesetze gelten, die Gegenstände des Art.75 BGG regeln. Art.84 Abs.1 und Abs.2 BGG berechtigen daher

¹⁷²⁾ Haenel, aaO, S.684.

¹⁷³⁾ Arndt, Adolf: Das Staatsrecht des Deutschen Reichs, S.262.

¹⁷⁴⁾ Geib, ZBR 1954, S.329.

den Bund nicht, für die Landesverwaltung Organisations- und Verwaltungsvorschriften zu erlassen, wenn die Landesverwaltung in Ausführung des Gesetzeswerks tätig wird, das sich aus den Rahmenvorschriften des Bundes und den Einzelvorschriften der Länder zusammensetzt. Zuständig zum Erlass solcher Vorschriften sind nur die Länder.

2. Die Bundesaufsicht bei der Vollziehung der Bundesrahmengesetze

Da der Bund keine eigenen Vollzugsorgane für Angelegenheiten errichten kann, für die er nur berechtigt ist, Rahmengesetze zu erstellen, und er auf diesem Wege daher keinen Einfluß auf die Ausführung seiner Gesetze, soweit sie überhaupt ausgeführt werden können, nehmen kann, hat der Bund ein gesteigertes Interesse daran, in irgendeiner Weise die Rechtmäßigkeit der Verwaltung auf diesen Sachgebieten sicherzustellen. Daher ist die Frage von besonderer Bedeutung, ob und gegebenenfalls in welchem Ausmaß der Bund gemäß Art.84 Abs.3 BGG die Ausführung des Gesetzeswerks durch die Landesverwaltung beaufsichtigen kann. Gegenüber der Weimarer Verfassung kennt das Grundgesetz nur die abhängige Bundesaufsicht. Das bedeutet, daß der Bund nicht wie früher gemäß Art.15 WRV die Landesverwaltung auch ohne vorhergehende eigene Gesetzgebung auf die Rechtmäßigkeit überprüfen kann, sofern der Bund nur zur Gesetzgebung zuständig ist¹⁷⁵⁾, sondern er ist darauf beschränkt, erst nach dem Erlass entsprechender Bundesgesetze die Ausführung und deren Rechtmäßigkeit zu sichern¹⁷⁶⁾. Die Frage, ob der Bund durch das Mittel der Bundesaufsicht die Einhaltung der von ihm aufgestellten Grundsätze bei der ergänzenden Gesetzgebung durch die Länder überwachen kann, kann an dieser Stelle dahingestellt bleiben, um später erörtert zu werden¹⁷⁷⁾.

Auf jeden Fall kann durch die Bundesaufsicht und die daraus folgenden Zwangsmittel die Verwaltung der Länder dazu gehalten werden, die Bundesgesetze gemäß dem geltenden Recht auszuführen, da Art.84 Abs.3 BGG dies ausdrücklich besagt.

¹⁷⁵⁾ Siehe Anschütz, Kommentar WRV, S.112 ff.

¹⁷⁶⁾ Nähere Hinweise gibt Zinn, Georg August: Die Bundesaufsicht nach dem Grundgesetz, in DöV 1950, S.523.

¹⁷⁷⁾ Siehe unten, S.82 ff. der Untersuchung

Expressis verbis spricht diese Vorschrift von Bundesgesetzen. Der Bund ist also nur berechtigt, die Vollziehung der Bundesgesetze zu überwachen. Für die Rahmengesetzgebung folgt daraus, daß der Bund nur die Vollziehung der vom Bund aufgestellten Grundsätze beobachten kann. Richtlinien scheiden auch hier von vornherein aus, da diese nicht vollzogen werden können, sondern allein an die Adresse des Landesgesetzgebers gerichtet sind. Werden aber Landesgesetze verletzt, die auf diesen Richtlinien beruhen, fehlt dem Bund gemäß Art.84 Abs.3 BGG die Berechtigung zum Eingreifen. Nur die Vollziehung der Rahmenvorschriften mit aktueller Geltung kann daher beaufsichtigt werden. Diese Rahmenvorschriften können aber nicht vollzogen werden, ehe sie nicht ihre landesrechtliche Auffüllung erfahren haben. Da diese Einzelvorschriften landesrechtlich zu setzen sind, kann der Bund deren Vollziehung mangels der erforderlichen Zuständigkeit nicht auf ihre Rechtmäßigkeit hin überwachen. Diese Vorschriften unterliegen bei ihrer Ausführung der Aufsicht des Bundes nicht.

Das Merkmal der Rahmenkompetenz ist die enge Verknüpfung der Bundesrahmenvorschriften mit den Einzelvorschriften der Länder. Diese beiden Teilrechte bilden zusammen erst ein vollziehbares Ganzes. Die Einzelvorschriften finden ihre Grundlage in dem Bundesrahmengesetz, unterstellt natürlich, der Bund hat sein Rahmengesetz als aktuelles Recht erlassen. Diese enge Verknüpfung hat zur Folge, daß bei wesentlichen Verletzungen von Einzelvorschriften auch ein Verstoß gegen eine Rahmenvorschrift vorliegen wird. Es bedarf allerdings einer genauen Prüfung, ob wirklich ein Bundesgrundsatz verletzt ist, denn häufig wird nur den Einzelregelungen entgegen gehandelt worden sein. Sollte die Prüfung aber ergeben, daß die Landesverwaltung in der Vollziehung des Gesetzeswerks auch Bundesrahmenvorschriften verletzt hat, dann ist ein Bundesgesetz nicht dem geltenden Recht gemäß ausgeführt¹⁷⁸⁾. Zwar kann der Bund selbst keine Ausfüh-

¹⁷⁸⁾ Siehe Bonner Kommentar, Herrfahrdt, Art.84, A II, 4; v.Mangoldt, Kommentar, S.456; siehe dazu auch Herrenchiemsee-Entwurf, S.50. Nach den beiden Autoren gehört zum geltenden Recht auch das auszuführende Bundesgesetz selbst.

rungsvorschriften erlassen, so daß er deren Verletzung auch nicht ahnden kann. Er hat aber das Recht, den Vollzug des Gesetzes daraufhin zu überwachen, daß die Grundsätze, die er aufgestellt hat, auch zum Tragen kommen. Werden Rahmenvorschriften verletzt, hat diese Verletzung zur Folge, daß die aus der Bundesaufsicht entspringenden Mittel Platz greifen können.

Ist auch den Ländern Grundsätzliches zur Regelung belassen worden, hat also das Bundesrahmengesetz die Grundsätze nicht erschöpfend aufgeführt, kann bei einer Verletzung dieser Landes-Grundsatzvorschriften die Bundesaufsicht nicht eingreifen, da der Verstoß nur gegen Landesrecht gerichtet ist. Durch seine Unterlassung, bestimmte Punkte grundsätzlich zu regeln, hat der Bund außerdem zu erkennen gegeben, daß er an einer einheitlichen Normierung dieser Bereiche nicht interessiert ist, so daß keine Notwendigkeit zur Überwachung der Ausführung durch den Bund besteht.

Die einzige Befugnis des Bundes hinsichtlich der Vollziehung des Gesetzeswerks in Angelegenheiten, die seiner Rahmenkompetenz unterliegen, besteht also in der Überwachung der Ausführung der Rahmenvorschriften, die mit aktueller Geltung ausgestattet sind, durch das Mittel der Bundesaufsicht. Bei einer Verletzung von Bundesrahmenvorschriften durch die Landesverwaltung kann der Bund auf die Rechte zurückgreifen, die Art.84 BGG nennt: die Entsendung von Beauftragten zu den obersten Landesbehörden, die Mängelrüge und die Erteilung von Einzelweisungen in Ausnahmefällen. Diese Befugnisse kann der Bund aber nur in den Fällen wahrnehmen, in denen Bundesvorschriften verletzt sind. Ein bloßer Verstoß gegen Einzelvorschriften genügt nicht, da diese landesrechtlicher Natur sind.

§ 8

Die Verpflichtung der Länder zur Auffüllung
der Bundesrahmengesetze

Oben¹⁷⁹⁾ ist dargelegt worden, daß Rahmenvorschriften in ihrer Zusammenfassung zu einem Gesetz einer Auffüllung und Ausgestaltung ebenso fähig wie bedürftig sein müssen, ehe sie angewendet werden können. Ohne Mithilfe des Landesgesetzgebers ist das Gesetzgebungswerk unfertig und der gesetzgeberische Zweck nicht erreicht. Eine Vollziehung ist nicht möglich und das Werk insoweit praktisch unwirksam¹⁸⁰⁾. Der Landesgesetzgeber muß also tätig werden, damit der mit dem Rahmengesetz erstrebte Erfolg erreicht werden kann.

Was geschieht aber, wenn der Landesgesetzgeber untätig bleibt und es ablehnt, die zur Vollziehbarkeit erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen? Die Zulässigkeit dieser Weigerung hätte zur Folge, daß die Rahmenkompetenz für den Bund bedeutungslos wäre, da die Länder jederzeit ein ihnen nicht genehmes Gesetz boykottieren könnten, indem sie die erforderliche Ergänzung unterließen. Die erstrebte Einheitlichkeit im Grundsätzlichen in allen Bundesländern, die für die in Art. 75 BGG aufgezählten Angelegenheiten als notwendig erachtet wurde, um die Interessen des Gesamtstaats zu schützen, wäre damit von vornherein hinfällig. Das kann aber nicht Absicht des Grundgesetzgebers gewesen sein.

In der ständischen Verfassung Österreichs von 1934 war in Art. 39 Abs. 3 S. 2 ausdrücklich die Pflicht der Länder zur Anpassung ihrer Gesetze an die Bundesgrundsätze festgelegt. Eine entsprechende Pflicht der Länder in der Bundesrepublik zum Tätigwerden ist im Grundgesetz nicht ausdrücklich statuiert. Daraus kann jedoch nicht der Schluß gezogen werden, daß es im Belieben der einzelnen Länder steht, ob sie die Maßnahmen ergreifen wollen, durch die die vom Bund gesetzten Rahmen-

¹⁷⁹⁾ Siehe oben S. 29 der Untersuchung.

¹⁸⁰⁾ BVerfGE Bd. 4 S. 129 ff.

vorschriften vollziehbar werden. Diese Auffassung, die von K l a m r o t h¹⁸¹⁾ und W e r n i c k e¹⁸²⁾ vertreten wird, verkennt das Wesen und die Aufgabe der Rahmengesetzgebung für die Bundesrepublik, wie sie oben¹⁸³⁾ dargelegt worden ist.

Es fragt sich vielmehr, ob sich eine entsprechende Pflicht des Landesgesetzgebers nicht schon aus Art.83 BGG entnehmen läßt, der bestimmt, daß die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheiten ausführen. Damit Art.83 BGG zum Zuge kommen kann, müßten die zur Anwendbarkeit der Rahmenvorschriften erforderlichen landesgesetzgeberischen Schritte Gesetzesausführung sein. Nach h.M. wird unter Ausführung von Gesetzen die Vornahme organisatorischer Maßnahmen, von Verwaltungsakten und Verwaltungshandlungen und das Verwaltungsverfahren¹⁸⁴⁾ verstanden. Das läßt sich auch schon aus der Stellung des Art.83 BGG im 8.Abschnitt des Grundgesetzes entnehmen, der "die Ausführung von Bundesgesetzen und die Bundesverwaltung" überschrieben ist.

Die zur Anwendbarkeit der Rahmenvorschriften erforderlichen Schritte des Landesgesetzgebers sollen aber erst die Ausführung der Vorschriften ermöglichen. Diese Maßnahmen können daher nicht schon als "Ausführung von Bundesgesetzen" angesehen werden. Außerdem können die Maßnahmen nur im Gesetzgebungswege getroffen werden, Gesetzgebung ist aber weder Verwaltungshandeln noch Verwaltungsverfahren, sondern etwas Eigenständiges, das gleichberechtigt neben der Verwaltung als Gesetzesvollzug steht. Ergänzende Landesgesetzgebung ist somit keine Ausführung von Bundesgesetzen im Sinne des Art.83 BGG. Daher muß K l a m r o t h und W e r n i c k e darin zugestimmt werden, daß eine ausdrückliche Erwähnung der Pflicht der Länder fehlt. Damit ist aber nicht gesagt, daß diese Pflicht, die zur Vollzugsfähigkeit führenden ge-

181) Klamroth, aaO, S.17.

182) Wernicke, in Betriebsberater 1951, S.44.

183) Siehe oben S.1 ff. d. Untersuchung.

184) v.Mangoldt, aaO, S.449; Bonner Kommentar, Herrfahrdt, Art.84, Anm.II, 4.

setzgeberischen Maßnahmen zu treffen, nicht besteht. Sie kann sich auch aus ungeschriebenem Verfassungsrecht herleiten.

G i e s e¹⁸⁵⁾ will eine Verpflichtung der Länder zum Tätigwerden schon aus dem Begriff Richtlinie folgern. Dem kann aber nicht beigespflichtet werden. Aus dem Begriff Richtlinie läßt sich nur ableiten, daß die Länder sich nach ihnen richten müssen, daß sie daran gebunden sind, wenn sie regeln, nicht aber, daß sie überhaupt ergänzen müssen. Außerdem wäre mit dieser Interpretation nicht geholfen, wenn der Bund seine Rahmengesetze als unmittelbar geltendes Recht erläßt, die nicht als Richtlinien bezeichnet werden können, so daß, wenn man der Ansicht G i e s e s folgen wollte, im letzteren Fall die Länder von der Auffüllungspflicht befreit wären. Diese Gesetze mit aktueller Wirkung bedürfen ebenfalls der landesrechtlichen Auffüllung.

Die Pflicht des Landesgesetzgebers zur Vornahme der zur Vollzugsfähigkeit der Bundesvorschriften erforderlichen Gesetzgebungsakte ergibt sich aus allgemeinen föderalistischen Erwägungen. Das Grundgesetz verpflichtet den Bund und die Länder zur steten Einigkeit und zum Suchen und Herstellen eines guten bundesfreundlichen Verhältnisses¹⁸⁶⁾. Das Prinzip der Bundeseinheit fordert eine stetige Zusammenarbeit, da nur dann die staatlichen Aufgaben zufriedenstellend gelöst werden können. Daraus erwächst für die Länder die Pflicht zur Bundestreue. Diese Bundestreue besteht nicht nur in der Erfüllung der Pflichten, die im Grundgesetz ausdrücklich erwähnt sind, sondern es bestehen noch weitergehende Pflichten, und zwar solche, die sich aus dem Zweck des Grundgesetzes und der Bundeseinheit ergeben¹⁸⁷⁾. Die staatlichen Aufgaben können im Bundesstaat nicht gelöst werden, wenn die Länder

¹⁸⁵⁾ Giese, Raumordnung, S.17.

¹⁸⁶⁾ Smend, Rudolf: Verfassung und Verfassungsrecht, S.171.

¹⁸⁷⁾ v.Mangoldt, Kommentar, S.221; ähnlich auch Giese, Kommentar zum BGG, Art.37, A II 1.

auf ihren Zuständigkeitsgebieten nicht tätig würden¹⁸⁸⁾. Die föderale Struktur der Bundesrepublik legt den Ländern somit Pflichten auf, die einer besonderen Erwähnung in der Verfassung nicht mehr bedürfen. Die Zuständigkeiten der Länder bedeuten genau so wie die Zuständigkeiten des Bundes einen Auftrag zum Tätigwerden. Auf dem Gebiet der Rahmengesetzgebung ist das Tätigwerden der Länder deshalb so dringend, weil hier die Zusammenarbeit erst die Voraussetzung für anwendbares Recht schafft. Aus dem Prinzip der Bundeseinheit sind die Länder daher verpflichtet, die Bundesrahmengesetze dahin zu vervollständigen, daß sie vollzogen werden können. Um eine einheitliche vollziehbare Rechtsordnung herzustellen, müssen die Länder alle notwendigen Schritte unternehmen, damit ihre Gesetzgebung mit der Bundesgesetzgebung übereinstimmt. Theoretisch ist es allerdings vorstellbar, daß ein Land nicht tätig zu werden braucht, da die bisherigen Gesetze schon in den Einzelheiten den Erfordernissen des Bundesrahmengesetzes entsprechen. Dann besteht eine einheitliche Rechtsordnung, und das Land hat seiner Pflicht genügt.

Es muß G i e s e¹⁸⁹⁾ darin beigestimmt werden, daß sich außerdem aus der Natur der Sache eine Anpassungs- und Auffüllungspflicht der Länder ergibt. Wenn der Bund ein Eingreifen im Gesetzgebungswege auf den Sachgebieten des Art. 75 BGG für dringlich hält, da das Interesse des Gesamtstaates eine einheitliche Regelung geboten erscheinen läßt, dann ist eine geschlossene Gesetzgebung im Zusammenwirken von Bund und Ländern erforderlich. Nur in diesem Fall kann das vom Bund verfolgte Ziel erreicht werden. Letztlich besteht das Interesse nicht an der einheitlichen Regelung, diese ist nicht Selbstzweck, sondern an den einheitlichen Ge- oder Verboten, die durch das Gesetzeswerk ausgesprochen werden bzw. in den Maßnahmen, die die Verwaltung auf der Grundlage der einheitlichen Regelung ergreifen kann oder muß. Dieses

188) Nawiascky: Ergänzungsband zum Handkommentar, S. 11 u. S. 70.

189) F. Giese, Raumordnung, S. 17.

Verhalten kann konkret erst gefordert werden, wenn der Landesgesetzgeber die Rahmenvorschriften hat vollziehbar werden lassen, da den Rahmengesetzen die Vollzugsfähigkeit fehlt. Eine geschlossene Gesetzgebung und die dadurch ermöglichte Ausführung können nur erreicht werden, wenn die Länder zur Vornahme der zur Anwendbarkeit der Rahmenvorschriften erforderlichen Gesetzgebungsakte verpflichtet sind. Andernfalls würden die Länder nur dann die nötigen Maßnahmen treffen, wenn es ihnen beliebt. Da das Ziel der Rahmenkompetenz darin liegt, daß das geforderte Verhalten in den Grundzügen bundeseinheitlich festgelegt werden kann, ein bestimmtes Verhalten konkret aber erst nach Festlegung der Einzelbestimmungen verlangt werden darf, folgt aus der Natur der Sache die Verpflichtung der Länder zum Erlaß dieser Einzelbestimmungen. Diese Pflicht ergibt sich also auch aus der Natur der Rahmengesetzgebung. Sie wohnt der Rahmengesetzgebung inne.

Diese Pflicht der Länder besteht gegenüber dem Bund. Dem Bund ist durch das Grundgesetz die Aufgabe übertragen worden, in den Angelegenheiten des Art. 75 im Grundsätzlichen eine Einheit bei sich ergebender Notwendigkeit herzustellen, da dann Interessen des Gesamtstaats bei einer unterschiedlichen Regelung in Mitliedenschaft gezogen werden können. Ergänzen die Länder die Bundesgesetze nicht, vereiteln sie die Aufgabenerfüllung des Bundes. Daher ist der Bund berechtigt, von den Ländern den Erlaß der zur Anwendbarkeit der Rahmenvorschriften erforderlichen Bestimmungen zu verlangen.

Die Länder sind auch verpflichtet, unverzüglich tätig zu werden, da die Vollziehbarkeit möglichst schnell geschaffen werden muß. Der Bund kann jedoch die Länder von dem Erfordernis des unverzüglichen Tätigwerdens befreien, da die Pflicht ihm gegenüber besteht. Diese Befreiung kann z.B. dadurch erfolgen, daß der Bund Richtlinien erläßt und bestimmt, daß die Länder, wenn sie auf dem bestimmten Gebiet gesetzgeberisch tätig werden wollen, sich den Richtlinien entsprechend bei ihrer Gesetzgebung zu verhalten haben,

solange sie aber nicht tätig werden wollen, sie hierzu auch nicht verpflichtet sind.

Die Begründung, mit der N a w i a s k y¹⁹⁰⁾ die Pflicht der Länder zur ergänzenden Gesetzgebung untermauert, erscheint auf den ersten Blick von der hier gegebenen Begründung verschieden. Nawiasky meint, daß ohne die Pflicht der Länder zum Erlaß der zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen Gesetze eine unerträgliche Lücke in der Realisierung der der Gesamtstaatsgemeinschaft obliegenden Angelegenheiten eintrete. Zur Erfüllung ihrer Aufgaben gehöre auch die Aufstellung der nötigen Bestimmungen, um das Rahmengesetz vollziehen zu können. Damit sagt N a w i a s k y im Grunde genau dasselbe, was oben¹⁹¹⁾ als "Prinzip der Bundeseinheit" bezeichnet wurde. Auch N a w i a s k y fordert das Tätigwerden der Länder aus dem Gesichtspunkt der Bundeseinheit, wenn er diesen Begriff auch nicht ausdrücklich gebraucht.

Obwohl die Pflicht der Länder zur Vornahme der zur Anwendbarkeit der Rahmenvorschriften erforderlichen Gesetzgebungsakte im Grundgesetz ausdrücklich nicht erwähnt ist, besteht diese Pflicht trotzdem¹⁹²⁾. Einer Aufnahme dieser Verpflichtung in das jeweilige Rahmengesetz bedarf es daher, entgegen der Ansicht K l a m r o t h s¹⁹³⁾, nicht. Es wäre auch sehr zweifelhaft, ob der Bund diese Landespflicht durch einfaches Gesetz schaffen könnte, wie K l a m r o t h fordert, da dann möglicherweise eine Verfassungsänderung vorliegen würde. Nimmt der Bund eine entsprechende Bestimmung in sein Gesetz auf, mit der er die Länder zum Tätigwerden verpflichten will, so trägt diese Bestimmung nur deklaratorischen Charakter.

¹⁹⁰⁾ Nawiasky: Ergänzungsband zum Handkommentar, S.11 und S.70.

¹⁹¹⁾ Siehe oben S. 75 ff. der Untersuchung.

¹⁹²⁾ Eine Pflicht der Länder bejaht ebenfalls Maunz: Bayerische Verwaltungsblätter 1955, S.5; im Ergebnis Giese: Raumordnung, S.17; früher schon Haenel, aaO, S.263 ff.

¹⁹³⁾ Klamroth, aaO, S.17.

§ 9

Die Mittel des Bundes zur Erzwingung
landesrechtlicher Auffüllungsgesetze

1. Der Mangel eines einfachen und wirksamen Zwangsmittels

In der Begründung zum § 121 des Entwurfs eines ersten Rahmengesetzes zur Vereinheitlichung des Beamtenrechts¹⁹⁴⁾ vertritt die Bundesregierung die Ansicht, daß sie praktisch keine Handhabe besitze, um die Länder zu zwingen, den Bundesrahmenvorschriften die erforderlichen Auffüllungsvorschriften zur Seite zu stellen. Verschiedentlich wird diese Auffassung auch in der Literatur geteilt¹⁹⁵⁾. Daher soll an dieser Stelle geprüft werden, ob diese Annahme stimmt, oder ob dem Bund nicht doch Handhaben zur Verfügung stehen, die Länder zur ergänzenden Gesetzgebung zu zwingen. Außerdem bedarf es einer kritischen Untersuchung, inwieweit der mit § 121 des Entwurfs eines ersten Rahmengesetzes zur Vereinheitlichung des Beamtenrechts¹⁹⁶⁾ beschrittene Weg überhaupt Erfolg verheißt.

194) § 121 lautet: "So weit und so lange nach Ablauf der ... (hier wird die Frist eingesetzt (Anm. des Verfassers))
1. landesrechtliche Vorschriften mit diesem Kapitel nicht übereinstimmen oder 2. eine Regelung nicht getroffen ist, zu der das Land nach den Vorschriften dieses Kapitels verpflichtet ist, gelten für die Rechtsverhältnisse der Beamten, Ruhestandsbeamten, früherer Beamten, Hinterbliebenen im Bereich dieses Landes die Vorschriften des Kapitels unmittelbar." ---

195) Wernicke in Betriebsberater 1951, S.44; Klamroth, aaO, S.17.

196) abgedruckt in Bundesratsdrucksache 100/55.

In den in dieser Beziehung vorbildlichen österreichischen Verfassungen - sowohl in der ständischen als auch in der jetzt in Geltung befindlichen - hat man die unerfreuliche Möglichkeit vorausgesehen, daß die Länder es versäumen, die für die Vollziehbarkeit der Grundsätze erforderlichen Gesetze zu erlassen, und daher Vorsorge getroffen, daß der Bund im Interesse der Gesamtheit die notwendige einheitliche Rechtsordnung erlassen kann, ohne auf Zwangsmittel zurückgreifen zu müssen. Art.15 Abs.6 S.2 der geltenden Verfassung bestimmt¹⁹⁷⁾, daß die Zuständigkeit zur Auffüllungsgesetzgebung auf den Bund übergeht, wenn die Länder nicht innerhalb einer bestimmten Frist die Ausführungsgesetze erlassen haben. Der Bund kann nach Ablauf der Frist kraft der auf ihn übergegangenen Zuständigkeit seine eigenen Grundsätze für das Land bzw. die Länder, die ihre Pflicht nicht erfüllt haben, durch Einzelvorschriften auffüllen. Das hat zur Folge, daß in einem Lande die Einzelvorschriften gelten, die vom Bund aufgestellt worden sind, während in einem anderen Land, das rechtzeitig das Bundesgesetz ergänzt hat, eigene Landes-Vorschriften die Bundesgrundsätze ergänzen. Die Landeskompetenz geht durch die Devolvierung der Gesetzgebung auf den Bund nicht unter, sondern sie bleibt weiterhin bestehen¹⁹⁸⁾. Sobald der Landesgesetzgeber in Österreich nach Ablauf der Frist, innerhalb derer er kraft Vorschrift sein Ergänzungsgesetz zu erstellen gehabt hätte, dieses Gesetz verkündet, erlischt die Zuständigkeit des Bundes wieder. Hat der Bund die erforderlichen Auffüllungsgesetze für dieses Land bereits verkündet, werden diese Gesetze nach dem Erlass des Landesgesetzes unwirksam, da das Bundesgesetz nur subsidiär gilt. Während der Zeit nach Ablauf der Frist, die für die Auffüllungsgesetzgebung der Länder vorgesehen war, konkurrieren Bund und Land auch in der Gesetzgebung über die Einzelheiten miteinander, die

¹⁹⁷⁾ Das gleiche sagt Art.39 Abs.2 der ständischen Verfassung.

¹⁹⁸⁾ Siehe dazu auch Adamovich, Ludwig: Grundriß des österreichischen Staatsrechts, S.61.

Ausschließlichkeit der Landesgesetzgebung ist vorübergehend aufgehoben. In Abweichung von der Regel geht allerdings nicht die Kompetenz des Bundes der Landeskompentenz vor, sondern die Landeskompentenz hat den Vorrang vor der Bundeskompentenz. Mit Erlaß des Landesgesetzes wird das Bundesgesetz unwirksam und die Bundeskompentenz aufgehoben. Selbstverständlich sind die Länder, nachdem der Bund Grundsätze aufgestellt hat, in ihrer Zuständigkeit durch die Bundesvorschriften bei dem Erlaß ihrer Einzelregelungen eingeschränkt. Die Einzelregelungen dürfen nur in Anlehnung an die Bundesgrundsätze getroffen werden. Nur im Falle der Anlehnung geht das Landesgesetz vor; weicht es von den Bundesgrundsätzen ab, vermag es das Bundesgesetz, das die Einzelheiten festlegt, nicht außer Kraft zu setzen. Die Versäumung der Frist zur Ergänzung der Bundesgrundsätze bringt dem Land daher keinen Nachteil. Der Vorteil dieser Regelung für den Bund liegt darin, daß er nach Ablauf der Frist die Einzelvorschriften setzen kann, so daß die im Interesse der Gesamtheit notwendige Vollziehbarkeit der Bundesgrundsätze erzielt wird.

Trotz des österreichischen Vorbildes hat der Verfassungsgesetzgeber der Bundesrepublik versäumt, eine entsprechende Bestimmung, nach der die Kompetenz zur Regelung der Einzelheiten von den Ländern auf den Bund devolviert, in das Grundgesetz einzubauen. Einen nur unzureichenden Ersatz dafür bietet die Möglichkeit, nach Ablauf einer bestimmten Frist die Bundesvorschriften automatisch in unmittelbar geltendes Recht umzuwandeln, wenn der Landesgesetzgeber die erforderlichen gesetzlichen Maßnahmen bis dahin nicht getroffen hat. Einmal ist diese Möglichkeit der Umwandlung nur bei Richtlinien gegeben, zum anderen ist der Bund seinem Ziel, in Zusammenarbeit mit den Ländern eine im Grundsätzlichen einheitliche und vollziehbare Rechtsordnung zu schaffen, keinen Schritt näher gekommen. Der einzige Erfolg der Umwandlung besteht darin, daß das Landesrecht, das dasselbe Sachgebiet betrifft, außer Kraft gesetzt wird. Damit ist aber nicht viel gewonnen. Das Bundesrahmengesetz kann seine praktische Wirksamkeit nicht entfalten, da es ohne die Einzelvorschriften an einer vollzieh-

baren Ordnung fehlt. Das Recht zur Umwandlung von Richtlinien in aktuelles Recht hilft dem Bund daher kaum weiter. Durch die Umwandlung verändert sich nur der Inhalt der Auffüllungspflicht der Länder: die Länder können kein einheitliches Landesgesetz aus Grundsätzen und Einzelvorschriften mehr erlassen, sondern sind auf Einzelvorschriften beschränkt, es sei denn, die aktuellen Rahmengesetze wandeln sich zu dem Zeitpunkt in Richtlinien zurück, zu dem das Land ein Grundsätze und Einzelvorschriften umfassendes Gesetz verkündet.

Der Weg, den die Bundesregierung mit § 121 des oben genannten Gesetzentwurfs einschlagen will, führt also zu keinem brauchbaren Ergebnis. Wenn dem Bund keine anderen Zwangsmittel zur Verfügung stünden, die Länder zur Erfüllung ihrer Pflicht anzuhalten, wäre der Bund auf den guten Willen der Länder angewiesen und müßte nur hoffen, daß die Länder in freiwilligem Entschluß die erforderlichen Maßnahmen trafen. Allerdings muß berücksichtigt werden, daß nach der Unwirksamkeit des Landesrechts ein Zustand der Rechtslosigkeit auf dem jeweiligen Sachgebiet eintritt, und das Land daher unter dem Druck betroffener Verbände oder Gruppen gezwungen sein kann, die erforderlichen gesetzgeberischen Maßnahmen zu treffen, um die Rechtsordnung wiederherzustellen. Diese Entwicklung entzieht sich jedoch der verfassungsrechtlichen Wirklichkeit. Es wird daher untersucht werden müssen, ob der Bund auch über wirksame Zwangsmittel verfügt, die ihm die Unabhängigkeit von dem guten Willen der Länder bei der Schaffung einer vollziehbaren Ordnung auf den Sachgebieten der Rahmengesetzgebung sichern.

2. Die Bundesaufsicht

Zunächst liegt der Gedanke nahe, daß der Bund durch die Anwendung der Bundesaufsicht die Länder veranlassen könnte, in Anlehnung an die Bundesrahmenvorschriften die erforderlichen Gesetze zu erlassen. Gemäß Art.84 Abs.3 BGG übt die Bundesregierung die Aufsicht darüber aus, daß die Länder die Bundesgesetze dem geltenden Recht gemäß ausführen. Art.84 Abs.3 BGG

geht auf Art.15 der WRV¹⁹⁹⁾ zurück. Nach allgemeiner Ansicht in der Staatsrechtsliteratur zur WRV übte das Reich auf Grund des Art.15 auch die Aufsicht über die Landesgesetzgebung aus²⁰⁰⁾. Diese Aufsicht über die Gesetzgebung erstreckte sich auch auf die Ergänzung von Grundsätzen durch die Landesgesetzgebung²⁰¹⁾. Daraus zieht Giese²⁰²⁾ für das geltende Recht den Schluß, daß die Nichterfüllung der Ergänzungs- und Auffüllungspflicht seitens der Länder die Bundesaufsicht mit den sich daraus ergebenden Zwangsmitteln auf den Plan rufen könnte. Nun ist das Institut der Bundesaufsicht, wie es in Art.84 Abs.3 BGG geregelt ist, gegenüber der Weimarer Reichsverfassung eingeschränkt worden, es umfaßt nur noch die Aufsicht über die Ausführung von Bundesgesetzen²⁰³⁾. Oben²⁰⁴⁾ ist bereits dargelegt worden, was unter der "Ausführung von Bundesgesetzen" zu verstehen ist. Nach allgemeiner Ansicht²⁰⁵⁾ wird darunter die Vornahme der Maßnahmen verstanden, die mit dem Sammelbegriff Verwaltung bezeichnet werden. Da die Bundesrahmenvorschriften durch die Länder nur im Gesetzgebungswege ergänzt bzw. aufgefüllt werden können, es sich hierbei also um Maßnahmen der Gesetzgebung handelt, kann die Bundesaufsicht mit den in Art.84 Abs.3 bis 5 BGG aufgezählten Zwangsmitteln nicht zum Tragen kommen. Durch die Bundesaufsicht können die Länder somit nicht veranlaßt werden, die ihnen obliegende Pflicht zum Erlaß der erforderlichen Gesetze zu er-

¹⁹⁹⁾ Art.15 Abs.1 WRV hat folgenden Wortlaut: "Die Reichsregierung übt die Aufsicht in den Angelegenheiten aus, in denen dem Reich das Recht der Gesetzgebung zusteht."

²⁰⁰⁾ Anschütz, Kommentar WRV, S.115 und derselbe, Handb.d.Dt. Staatsrechts I, S.367; ähnlich Triepel, Heinrich: Die Reichsaufsicht, S.487 bezüglich der Bismarckschen Reichsverfassung.

²⁰¹⁾ Hatschek, aaO, S.95.

²⁰²⁾ Giese, Raumordnung, S.17.

²⁰³⁾ Zinn in DöV 1950, S.523 ff.

²⁰⁴⁾ Siehe oben, S.74 der Untersuchung.

²⁰⁵⁾ Siehe Anm.184 auf S.74 der Untersuchung.

füllen²⁰⁶⁾. Doch sind mit der Bundesaufsicht die dem Bund gegenüber den Ländern verfügbaren Zwangsmittel nicht erschöpft.

3. Die Anrufung des Bundesverfassungsgerichts

Zur Klärung von Streitigkeiten zwischen Bund und Ländern ist bei der Schaffung des Grundgesetzes das Bundesverfassungsgericht eingesetzt worden²⁰⁷⁾. Daher liegt es nahe, an diese Institution zu denken, wenn man die dem Bund zur Verfügung stehenden Zwangsmittel auf ihre Wirksamkeit hin überprüft.

Gemäß Art.93 Abs.1 Ziff.3 und 4 BGG ist der Bund berechtigt, Klage gegen ein Land bzw. mehrere Länder vor dem Bundesverfassungsgericht zu erheben. Die Klage müßte im vorliegenden Fall auf die Tatsache gestützt werden, daß das Land bzw. die Länder es unterlassen haben, die erforderlichen gesetzgeberischen Maßnahmen zu treffen, und damit eine Pflichtverletzung begangen haben (Art.93 Abs.1 Ziff.3). Die Klage kann nach Ablauf der dem Landesgesetzgeber gesetzten Frist erhoben werden. Zwar erwächst die Pflicht der Länder, die zur Vollziehbarkeit der Rahmenvorschriften erforderlichen Gesetze zu schaffen, mit dem Erlaß des Rahmengesetzes. Sie ist aber nicht schon dadurch verletzt, daß der Landesgesetzgeber nicht sofort tätig wird. Ihm muß eine angemessene Frist zugebilligt werden, in der er die nötigen Maßnahmen treffen kann. Der österreichische Verfassungsgesetzgeber erachtet eine Frist von einem halben Jahr mindestens und von einem Jahr höchstens als angemessen, wie Art.15 Abs.6 ausweist. Die Bundesregierung vertritt die Ansicht, daß zwei Jahre erforderlich seien²⁰⁸⁾. Zweckmäßig dürfte es daher sein, eine Zeitbestimmung in das Rahmengesetz aufzunehmen. Doch auch ohne diese ausdrückliche Fristsetzung sind die Länder nicht

²⁰⁶⁾ Siehe Bonner Kommentar, Herrfahrdt, Art.84, A.II 1.

²⁰⁷⁾ Allerdings erschöpfen sich die Aufgaben des BVerfG darin nicht.

²⁰⁸⁾ Begründung zu § 121 des Entwurfs eines ersten Bundesbeamtenrahmengesetzes in Bundesratsdrucksache Nr.100/55, S.58.

davon entbunden, in einem angemessenen Zeitraum, der wohl mit zwei Jahren nicht zu kurz bemessen ist, die erforderlichen Auffüllungsgesetze zu verkünden, um dadurch für das jeweilige Sachgebiet eine vollziehbare Ordnung zu schaffen. Erfüllt das Land in der bezeichneten Frist diese Verpflichtung nicht, so verletzt es eine ihm nach dem Grundgesetz obliegende Pflicht. Aus dieser Pflichtverletzung kann der Schluß gezogen werden, daß das betreffende Land sich nicht verpflichtet fühlt, das Grundsatzgesetz des Bundes aufzufüllen. Diese Annahme begründet eine Meinungsverschiedenheit zwischen Bund und Land über eine Pflicht des Landes. Diese Meinungsverschiedenheit gestattet es dem Bund, gemäß Art.93 Abs.1 Ziff.3 BGG in Verbindung mit § 13 Ziff.7 BVerfGG das Bundesverfassungsgericht anzurufen²⁰⁹⁾. Das Land hat nicht durch positives Handeln eine Pflicht verletzt, sondern hat es unterlassen, eine Pflicht zu erfüllen. Auch in der Unterlassung liegt eine Pflichtwidrigkeit²¹⁰⁾. Der Bund kann die Feststellung beantragen, daß das betreffende Land seine Pflichten verletzt hat (Feststellungsklage). Da dem Land die Pflicht zum Erlaß der notwendigen Gesetze dem Bunde gegenüber obliegt, wie oben ausgeführt worden ist²¹¹⁾, verletzt eine Unterlassung die Rechte des Bundes, so daß der Bund gemäß § 64 BVerfGG berechtigt ist, einen Antrag auf Entscheidung beim Bundesverfassungsgericht zu stellen. In seinem Urteil muß das Bundesverfassungsgericht die Pflichtverletzung feststellen, wenn es die Voraussetzungen für eine Pflichtverletzung als vorliegend erachtet. Wie L e c h n e r²¹²⁾ und G e i g e r²¹³⁾ mit Recht betonen, wird im allgemeinen schon die Feststellung des Bundesverfassungsgerichts, das betreffende Land habe seine Pflicht verletzt, genügen, um das Land zur Vornahme der entsprechenden gesetzgeberischen Maßnahmen zu veranlassen. Der Gefahr, daß trotz der Feststellung der Pflichtwidrigkeit des beklagten Landes das Land die erforder-

209) Vgl. dazu v.Mangoldt, Kommentar, S.509; Bonner Kommentar, Holtkotten, Art.93, A.II, B 3 c.

210) Siehe Lechner, aaO, S.97.

211) Siehe oben S.77 der Untersuchung.

212) Lechner, aaO, S.192.

213) Geiger, Willi: Gesetz über d.Bundesverfassungsgericht, S.130.

derlichen Gesetzgebungsakte immer noch nicht vornimmt, kann der Bund dadurch begegnen, daß er keine Feststellungs-, sondern eine Leistungsklage erhebt. Der Bund muß in diesem Fall den Antrag stellen, das Land zum Erlaß der notwendigen Gesetze zu verurteilen. Entspricht das Bundesverfassungsgericht diesem Antrage und verurteilt das Land, kann das Gericht für den Fall der weiteren Säumnis des verurteilten Landes auf Grund des § 35 BVerfGG anordnen, wie und durch wen das Urteil vollstreckt werden kann, d.h. wer die notwendigen Regelungen erlassen kann, die durch das pflichtwidrige Verhalten des Landes bisher nicht gesetzt worden sind. Die Anordnung über die Vollstreckbarkeit ist jedoch nur dann zulässig, wenn das Gericht nicht lediglich die Pflichtverletzung des beklagten Landes feststellt, sondern das Land durch Leistungsurteil zum Erlaß der erforderlichen Gesetze verurteilt²¹⁴⁾. Leistet das Land dem Urteil nicht Folge, kann es nach der vom BVerfG angeordneten Art und Weise vollstreckt werden.

Durch die Befugnis zur Anrufung des BVerfG ist dem Bund ein wirksames Mittel in die Hand gegeben, um die Länder zum Auffüllen der Rahmenvorschriften zu zwingen. Es soll allerdings nicht verkannt werden, daß dieser Weg über das Bundesverfassungsgericht recht langwierig und zeitraubend ist. Da aber bei der Schaffung einer vollziehbaren gesetzlichen Ordnung für die Sachgebiete des Art.75 BGG wegen des zweifachen Gesetzgebungsverfahrens ohnehin mit größeren Zeiträumen gerechnet werden muß, wird ein weiterer Zeitverlust, der durch das Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht hervorgerufen wird, nur in Ausnahmefällen nicht in Kauf genommen werden können.

4. Der Bundeszwang

Sollte in Ausnahmefällen der Erlaß der für die Vollziehbarkeit der Rahmenvorschriften erforderlichen Gesetze durch die Länder so dringend sein, daß er keinen längeren Aufschub duldet, dann kommt bei einer Säumnis der Länder als drastisches und wirksamstes Mittel der Bundeszwang gemäß Art.37 BGG in

²¹⁴⁾ Siehe Lechner, aaO, S.192.

Betracht. Wie schon mehrfach gesagt, handelt es sich bei der Ergänzung und Auffüllung der Bundesrahmenvorschriften um eine den Ländern verfassungsmäßig obliegende Pflicht, die sie verletzen, wenn sie nicht in einer angemessenen Frist die erforderlichen gesetzgeberischen Maßnahmen treffen. Zwar ist diese Pflicht nicht ausdrücklich im Grundgesetz statuiert, aber nach allgemeiner Ansicht können auch ungeschriebene Pflichten nach Art.37 BGG verletzt werden²¹⁵⁾. Für den Bund sind also die formellen Voraussetzungen gegeben, die Länder im Wege des Bundeszwanges zum Erlaß der erforderlichen Gesetze anzuhalten, wenn sie dies bisher nicht getan haben.

Art.37 Abs.2 BGG kommt nicht zum Tragen, da der Landesgesetzgeber nicht als Behörde angesehen werden kann. Außerdem unterliegt er niemals irgendwelchen Weisungen, das würde dem Prinzip der Unabhängigkeit der Abgeordneten widersprechen. Daran ändert auch nichts die Tatsache, daß die Weisungen durch die Bundesregierung gegeben werden, denn auch sie darf und kann keinen direkten Zwang auf die gesetzgebende Landeskörperschaft ausüben²¹⁶⁾. Somit kommt allein Art.37 Abs.1 BGG in Betracht.

Bei Anwendung des Bundeszwanges braucht das Land selbst die notwendigen Gesetze nicht mehr zu erlassen, sondern dies kann durch die Bundesregierung geschehen. Die Mithilfe des Landes ist entbehrlich - im Gegensatz zu einer Verurteilung durch das Bundesverfassungsgericht, durch die das Land zunächst selbst noch die Gelegenheit erhält, die erforderlichen gesetzgeberischen Maßnahmen zu treffen. Kraft der ausdrücklichen Bestimmung in Art.37 Abs.1 BGG werden der Bundesregierung die erforderlichen Befugnisse übertragen. Allerdings bedarf es der Zustimmung des Bundesrats zu den Maßnahmen, die die Bundesregierung im Wege des Bundeszwanges ergreifen will, so daß einer übereilten Anwendung dieses einschneidenden Zwangsmittels ein Riegel vorgeschoben ist.

215) Bonner Kommentar, Wernicke, Art.37, A.II 1 b y; v.Mangoldt, Kommentar, S.221; Giese, Kommentar, Art.37, A.II 1; siehe auch Anschütz, Kommentar WRV, S.243.

216) Triepel, Heinrich: Reichsaufsicht, S.489.

Bei der Verletzung der Pflicht, die zur Vollziehbarkeit der Rahmenvorschriften erforderlichen Gesetze zu erlassen, kommt eine Ersatzvornahme in Betracht. Die Bundesregierung kann den Bundeszwang im Wege der Ersatzvornahme verwirklichen, indem sie für das Land, das pflichtwidrig die notwendigen gesetzgeberischen Maßnahmen unterlassen hat, das erforderliche Gesetz erläßt²¹⁷⁾. Die Bundesregierung übernimmt somit als Exekutive Aufgaben, die grundsätzlich der Legislative des vom Bundeszwang betroffenen Landes obliegen. Aber Art.37 BGG bestimmt ausdrücklich, daß die Bundesregierung und nicht der Bund die erforderlichen Maßnahmen zu treffen hat²¹⁸⁾.

Die Ersatzvornahme im Wege des Bundeszwangs bietet eine gewisse Ähnlichkeit zu der Regelung der österreichischen Verfassung. Nach der dortigen Regelung geht nach Ablauf einer bestimmten Frist die Befugnis des Landes zum Erlaß des erforderlichen Ergänzungsgesetzes auf den Bund über. Ein genauer Vergleich läßt jedoch Unterschiede hervortreten. In Österreich devolviert die Zuständigkeit auf den Bund, so daß der Bund aus eigener Zuständigkeit die erforderlichen Ergänzungsgesetze erläßt. In der Bundesrepublik führt die Bundesregierung bei der Anwendung des Bundeszwangs nur die Aufgaben aus, die den Ländern obliegen, und zwar führt sie diese Aufgaben als Angelegenheit des Landes aus, wie sich schon aus dem Wort Ersatzvornahme entnehmen läßt.

Die Zuständigkeit des Bundes wird durch das Recht zur Ersatzvornahme nicht erweitert, sondern die Bundesregierung nimmt nur die Landeszuständigkeiten wahr²¹⁹⁾. Allerdings bedarf es in der Bundesrepublik im Gegensatz zu Österreich erst des einschneidenden und psychologisch schwerwiegenden Mittel des

217) So auch v.Mangoldt, Kommentar, S.221; Triepel, Heinrich: Reichsaufsicht, S.682; Anschütz, Kommentar WRV, S.245.

218) Vgl. auch Triepel, aaO, S.683.

219) Siehe v.Mangoldt, Kommentar, S.221; Anschütz, Kommentar WRV, S.275; Triepel, Reichsaufsicht, S.681 ff.

Bundeszwangs, ehe der Bund an Stelle der Länder die den Ländern obliegenden Maßnahmen treffen kann. Wegen dieser ungünstigen Auswirkungen des Bundeszwangs sollte er daher auf Ausnahmefälle, in denen der Erlaß der erforderlichen Landesgesetze dringend ist, beschränkt bleiben.

Mit der Ersatzvornahme durch die Bundesregierung erlischt die Zuständigkeit des Landes nicht. Noch während der Ersatzvornahme kann der Landesgesetzgeber innerhalb seiner durch die Rahmenvorschriften des Bundes eingeschränkten Kompetenz die zur Vollziehbarkeit erforderlichen Normen erlassen, so daß die Ersatzvornahme durch den Bund überflüssig wird. Auch nach Beendigung der Ersatzvornahme, d.h. nach Inkrafttreten der Vorschriften der Bundesregierung, kann der Landesgesetzgeber seine Kompetenz weiterhin wahrnehmen und durch Erlaß eines eigenen Gesetzes das Zwangsgesetz der Bundesregierung außer Kraft setzen. Das im Wege des Bundeszwangs verkündete Gesetz der Bundesregierung gilt somit immer nur subsidiär. Ersatzlos aufheben kann das Land das Zwangsgesetz jedoch nicht, obwohl es sich um Landesrecht handelt. Es ist nicht vom Landesgesetzgeber erlassen worden, sondern wegen Nichterfüllung der Pflichten wurde es dem Lande aufgezwungen. Wenn der Landesgesetzgeber das Gesetz der Bundesregierung aufheben dürfte, ohne eigene Vorschriften an dessen Stelle zu setzen, könnte er die Wirkungen der Ersatzvornahme und den Bundeszwang praktisch ausschalten. Insoweit wird das Land in seiner Gesetzgebungskompetenz eingeschränkt, denn es kann das ihm aufgezwungene Gesetz, das als Landesrecht gilt, nicht aufheben. Vielmehr kann das betreffende Land nur durch Erlaß eines neuen Gesetzes das aufgezwungene Gesetz außer Kraft setzen.

Die Behauptung der Bundesregierung, daß sie über keine wirksame Handhabe verfüge, um die Länder anzuhalten, die sich aus einem Rahmengesetz des Bundes für sie ergebenden Pflichten zu erfüllen, hat sich also nicht als richtig erwiesen. Der Bund kann, wenn die Länder nicht gesetzgeberisch tätig werden sollten, das Bundesverfassungsgericht anrufen. In dringenden Fällen kann er gegen das pflichtvergessene Land mit dem Mittel des Bun-

deszwangs vorgehen. Zwar erfordern beide Maßnahmen recht umständliche und schwierige Verfahren - verglichen mit der österreichischen Regelung -, die einzuleiten mit einer gewissen Problematik verbunden ist. Das ändert jedoch nichts an der Berechtigung des Bundes, die genannten Maßnahmen zu treffen.

§ 10

Der Inhalt der Auffüllungspflicht der Länder
und der Einfluß von Bundesrahmenvorschriften
auf die Zuständigkeit der Länder

1. Der Inhalt der Auffüllungspflicht und das Verhältnis von Art.31 BGG zu Art.72 BGG

Nachdem festgestellt worden ist, daß den Ländern eine Verpflichtung zur Auffüllung der Bundesrahmengesetze obliegt, bedarf es der Bestimmung und Begrenzung des Umfanges dieser Pflicht. Dabei muß sorgfältig zwischen der nur die Landesgesetzgebung bindenden Richtliniengesetzgebung und der Setzung unmittelbar geltenden Rahmenrechts unterschieden werden. Diese beiden Ausprägungen der Rahmenkompetenz verlangen gesonderte Feststellungen hinsichtlich der Erfüllung dieser Ergänzungspflicht. Erläßt der Bund Richtlinien, so besteht nicht nur kein Hindernis, diese Richtlinien wörtlich in das Landesrecht aufzunehmen, vielmehr muß der Landesgesetzgeber diese Richtlinien sogar in sein Gesetz aufnehmen, da sonst die Landesgesetzgebung, die nur aus Einzelbestimmungen bestehen würde, in der Luft hänge. Ein Blick auf die Ergänzungsgesetze zum Bundesjagdgesetz²²⁰⁾ zeigt schon die Sinnlosigkeit von Auf-

²²⁰⁾ Als Beispiel siehe das Niedersächsische Jagdgesetz, Nds. GVBl. 1953, S.23 als Ergänzung zum Bundesjagdgesetz v. 29.11.1952, BGBl.I S.780 ff. Im Rahmen dieser Untersuchung kann dahingestellt bleiben, ob das Jagdgesetz des Bundes nicht wegen Überschreitung des "Rahmens" unwirksam ist, wie Maunz, Bayerische Verwaltungsblätter 1955, S.4 und Geib, ZBR 1954, S.326 annehmen.

füllungsgesetzen, die nur aus Einzelheiten bestehen. Da das Bundesjagdgesetz als unmittelbar geltendes Recht erlassen ist, schaffen Bundes- und Landesgesetze eine einheitliche Ordnung. Richtlinien können aber nicht unmittelbar angewandt werden, als Anweisung an den Landesgesetzgeber binden sie den einzelnen Bürger nicht unmittelbar, da ihnen die aktuelle Geltung fehlt, ganz abgesehen davon, daß Rahmenvorschriften in den seltensten Fällen ein bestimmtes Verhalten auferlegen können. Zur Herbeiführung der Bindung bedarf es daher der umfassenden landesgesetzlichen Regelung, in der auch die Grundsätze den Charakter von Landesrecht tragen. In diesem Fall besteht übereinstimmend lautendes Bundes- und Landesrecht nebeneinander, durch das auch dieselbe Angelegenheit geregelt wird. Unbezweifelbar sind aber beide Gesetze nebeneinander wirksam²²¹⁾.

Wie hat nun die Regelung durch den Landesgesetzgeber zu erfolgen, wenn der Bund sein Rahmengesetz mit unmittelbarer, allgemeinverbindlicher Wirksamkeit ausstattet? Den Ländern ist zunächst die Möglichkeit gegeben, den Grundsätzen des Bundesrechts jeweils die erforderlichen Einzelvorschriften hinzuzufügen, damit das Bundesrahmengesetz zusammen mit dem Auffüllungsgesetz ein einheitliches Gesetzeswerk bildet und unmittelbar angewandt werden kann.

Der Inhalt der Einzelvorschriften steht im Ermessen des Landesgesetzgebers, solange er sich an die Grundsätze des Bundesgesetzes und innerhalb der Verfassung hält. Durch die Ergänzung würde sich zwar ein vollziehbares Ganzes ergeben, aber ein Teil dieser Gesamtkodifikation wäre Bundesrecht, der andere Teil Landesrecht. Dem Landesgesetzgeber bliebe

²²¹⁾ Dieses Beispiel zeigt, daß der von der h.M. im Anschluß an Laband (Dt.Reichsstaatsrecht) und Anschütz (Komm. WRV) vertretene Satz, daß in Angelegenheiten, in denen sowohl der Bund als auch die Länder zuständig sind, Landesrecht nicht bestehen kann, das mit dem Bundesrecht übereinstimmt, in dieser Allgemeinheit nicht aufrechterhalten werden kann, sondern einer Einschränkung bedarf. Vgl. Poetzsch-Heffter, Komm.WRV, S.124.

vorbehalten, nur den Rest der Ordnung zu setzen, der für sich allein jedoch nicht bestehen kann, da erst die beiden Gesetze zusammen eine Einheit ergeben. Es könnte besonders in Fällen, in denen der Bund seine Rahmengesetze aufhebt, wünschenswert sein, daß dennoch eine einheitliche vollziehbare Regelung bestehen bliebe.

Ist es zulässig, daß der Landesgesetzgeber in sein Auffüllungsgesetz den Bundesrahmen aufnimmt und so neben das Bundesrecht gleichlautendes Landesrecht setzt, obwohl das Bundesrecht selbst unmittelbar anzuwenden ist? Ein solches Verfahren hätte den Vorteil, daß der Gegenstand durch eine umfassende einheitliche Kodifikation geregelt würde.

Vorschriften über das Verhältnis von Bundesrecht zum Landesrecht finden wir in den Art.31 und 72 BGG. Sie legen klar, daß auf den Sachgebieten, auf denen die Zuständigkeiten von Bund und Ländern konkurrieren, der Bund gegenüber den Ländern, Bundesrecht gegenüber dem Landesrecht den Vorrang hat.

Art.31 BGG bestimmt "Bundesrecht bricht Landesrecht", während Art.72 Abs.1 BGG den Ländern im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung das Recht zur Gesetzgebung beläßt, solange und so weit der Bund von seinem Gesetzgebungsrecht keinen Gebrauch macht. Auf Grund der ausdrücklichen Verweisung in Art.75 BGG gilt Art.72 (Abs.2) BGG auch im Gebiet der Rahmengesetzgebung.

Das Verhältnis dieser beiden Vorschriften, nämlich Art.31 und Art.72 BGG, zueinander bedarf einer kurzen Klärung. Art.31 BGG regelt das Rangverhältnis von bestehendem Landesrecht zu neuerlassenem Bundesrecht auf Gebieten, auf denen der Bund und die Länder nebeneinander zuständig sind. Das ergibt sich aus dem Wort "bricht". Gebrochen werden kann nur bestehendes, gültiges Recht. Zukünftiges Recht der Länder kann gar nicht mehr gebrochen werden, da den Ländern gemäß Art.72 Abs.1 BGG das Gesetzgebungsrecht fehlt, sobald der Bund von seinem Gesetzgebungsrecht Gebrauch gemacht hat. Fehlt die Zuständigkeit, kann kein

Recht mehr gesetzt werden. Es ist H e r r f a h r d t²²²⁾ also beizupflichten, wenn er schreibt, daß sich das Rangverhältnis zwischen bereits erlassenen Gesetzen nach Art.31 BGG bestimme, während durch Art.72 BGG ebenso wie durch Art.71 BGG und früher Art.12 WRV das Gesetzgebungsrecht für die Zukunft geregelt sei. Art.72 bedeutet also nach vorwärts S p e r r e für das Entstehen neuen Landesrechts²²³⁾. Die Sperre geht aber gemäß den obigen Ausführungen nur so weit, wie der Bund unmittelbar geltendes Recht setzt. Richtlinien sperren die Landesgesetzgebung nicht, da sie nach ihrem Charakter darauf abgestellt sind, eine übereinstimmende landesrechtliche Gesetzgebung nach sich zu ziehen.

2. Die Bindung der Landesgesetzgebung an die Bundesrahmenvorschriften

Bei der Beantwortung der Frage, ob die Länder mit dem Bundesrecht übereinstimmendes Recht erlassen können, wenn das Bundesrecht bereits den Charakter unmittelbar geltenden Rechts trägt, kommt also Art.72 BGG zum Zuge, wie eben dargelegt worden ist. Der klare Wortlaut des Art.72 BGG läßt nur den Schluß zu, daß in dem Umfange, in dem der Bund innerhalb seiner Zuständigkeit auf Sachgebieten der Rahmengesetzgebung gesetzgeberisch durch den Erlaß allgemeinverbindlicher Normen tätig geworden ist, die Länder von der Gesetzgebung ausgeschlossen sind. Ihre Zuständigkeit ruht kraft Verfassung, so daß sie keine Gesetze mit grundsätzlichem Inhalt innerhalb des vom Bund geregelten Bereichs mehr erlassen können. Es ist unbeachtlich, ob "Gesetze", die dennoch erlassen werden, mit dem Bundesrecht übereinstimmen oder ihm widersprechen, da zu ihrem Erlaß grundsätzlich die rechtliche Befugnis

²²²⁾ Bonner Kommentar, Herrfahrdt, Art.72, A II 1.

²²³⁾ v.Mangoldt, Kommentar, S.385; Giese, Kommentar BGG, Art.72, A II 2; so auch Anschütz, Kommentar WRV, S.103 bezüglich des Art.12 Abs.1.

fehlt. Das bedeutet, daß die Länder auf eine ergänzende und auffüllende Gesetzgebung beschränkt sind und nach dem Erlaß von aktuellen Bundesrahmenvorschriften keine eigene Kodifikation, die in grundsätzlichen Bestimmungen auch mit dem Rahmenrecht übereinstimmt, erlassen können. - Bei Bundesrichtlinien besteht also die Pflicht der Länder, ein geschlossenes Gesetz in Anlehnung an die Richtlinien zu erstellen, bei aktuellem Rahmenrecht erschöpft sich die Landespflicht in dem Erlaß der erforderlichen Auffüllungs- und Ergänzungsnormen.

Es sei daran erinnert, daß in den Angelegenheiten der Rahmengesetzgebung die Länder primär zuständig sind. Wenn der Bund von seiner Befugnis zum Erlaß von Grundsätzen Gebrauch macht, werden die Länder in ihrer Gesetzgebungszuständigkeit beschränkt²²⁴⁾, sie müssen sich bei ihrer Gesetzgebung an die Bundesrahmenvorschriften halten. Erläßt der Bund seine Vorschriften als unmittelbar geltendes Recht, dann wird die Zuständigkeit der Länder gemäß Art.72 Abs.1 BGG eingeschränkt, sie können in den Punkten, in denen der Bund Vorschriften getroffen hat, gesetzgeberisch nicht mehr tätig werden, da es ihnen an der hierfür erforderlichen Zuständigkeit mangelt.

Welche Wirkung äußert ein Bundesrahmenrichtliniengesetz auf die Zuständigkeit der Länder? Oben²²⁵⁾ ist dargelegt worden, daß Richtlinien nicht die Kraft haben, den Landesgesetzgeber von der Regelung der gleichen Punkte auszuschließen. Es erhebt sich aber die Frage, ob der Landesgesetzgeber, der zur Normierung dieser Punkte gesetzgeberisch noch zuständig ist, von den Bundesrichtlinien abweichen kann, ohne daß seine Gesetze ungültig sind, oder ob auch die Richtlinien den Landesgesetzgeber in seiner

²²⁴⁾ BVerfGE Bd.4, S.129.

²²⁵⁾ Siehe oben S. 90 ff. der Untersuchung.

Zuständigkeit dergestalt einschränken, daß er seine Zuständigkeit nur in Übereinstimmung mit den Bundesrichtlinien ausüben kann.

Es wurde bereits ausgeführt²²⁶⁾, daß der Landesgesetzgeber an die Richtlinien gebunden ist; seine Gesetze müssen mit den Richtlinien übereinstimmen. Der Landesgesetzgeber ist verpflichtet, seine Gesetzgebung in Übereinstimmung mit den Bundesrichtlinien zu gestalten.

Verstößt der Landesgesetzgeber gegen die Bindung an die Richtlinien durch die Aufstellung abweichender Vorschriften, so verletzt er also eine ihm obliegende Pflicht. Die abweichenden Vorschriften sind in diesem Falle wegen der Pflichtverletzung des Landesgesetzgebers unwirksam²²⁷⁾. Praktisch beschränken also die Richtlinien genau wie aktuelles Rahmenrecht die Zuständigkeit der Landesgesetzgeber, nur der Umfang der Beschränkung ist verschieden. Während aktuelles Recht den Landesgesetzgeber auf den Erlaß von Einzelvorschriften beschränkt, verpflichten Richtlinien den Landesgesetzgeber, seine noch bestehende Zuständigkeit zu grundsätzlichen Regelungen in Übereinstimmung mit diesen Richtlinien auszuüben, so daß der Landesgesetzgeber zu einer abweichenden Regelung nicht mehr in der Lage ist. Allerdings sind die theoretischen Begründungen verschieden. Die Wirkung des aktuellen Rechts auf die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder beruht auf der Vorschrift des Art.72 BGG. Danach ist der Landesgesetzgeber insoweit von der Gesetzgebung ausgeschlossen, wie der Bund tätig geworden ist. Richtlinien dagegen schränken theoretisch die Zuständigkeit des Landesgesetzgebers nicht ein. Sie verpflichten den Landesgesetzgeber lediglich, seine Zuständigkeit entsprechend den in den Richtlinien ausgesprochenen Anweisungen wahrzunehmen. Abweichende Regelungen sind wegen Verstoßes gegen diese Verpflichtung unwirksam.

²²⁶⁾ Siehe oben S.18 der Untersuchung.

²²⁷⁾ Vgl. Poetzsch-Heffter, Kommentar zur WRV, S.124.

Abgesehen von dieser unterschiedlichen Begründung bezüglich der Unwirksamkeit abweichender Vorschriften besteht die Verschiedenheit zwischen Richtlinien und aktuellem Rahmenrecht hinsichtlich der Pflicht der Länder, die zur Vollzugsfähigkeit der Bundesrahmenvorschriften erforderlichen Gesetzgebungsakte vorzunehmen, darin, daß der Landesgesetzgeber aktuelles, unmittelbar verbindliches Recht nur durch Einzelvorschriften auffüllen darf, während er bei der Anweisung durch Richtlinien eine umfassende Kodifikation des Gegenstandes schaffen kann, solange er sich in Übereinstimmung mit den Bundesrichtlinien befindet²²⁸⁾.

Erläßt der Bund Richtlinien und schafft erst das Land das vollziehbare, allgemeinverbindliche Gesetz, könnte auch nicht streitig werden, ob Bundesrecht oder Landesrecht bei einer Übertretung verletzt worden ist. Eine Zuwiderhandlung würde nur gegen Landesrecht verstoßen, da Bundesrichtlinien für den einzelnen kein bindendes Recht darstellen.

3. Die Zuständigkeit der Länder zur Regelung der Bereiche,
für die der Bund keine Vorschriften getroffen hat.

Auf dem Gebiet der konkurrierenden Gesetzgebung äußert sich die Wirkung des Erlasses eines Bundesgesetzes dahingehend, daß die Landesgesetzgebung in dem Umfang ausgeschlossen ist, in dem der Bund den Gegenstand geregelt hat. Wird das Sachgebiet durch den Bund umfassend festgelegt, so ist die Landesgesetzgebung von jeder weiteren Regelung auf diesem Sachgebiet ausgeschlossen. Sie darf zur Normierung dieses Gegenstandes nicht mehr tätig werden, solange das Bundesgesetz in Kraft ist. Diese Bestimmung läßt sich aus Art.72 Abs.1 BGG entnehmen. Auch durch eine nicht erschöpfende Regelung kann der Bund die Länder von der Gesetzgebung ausschließen, nämlich dann, wenn er zu

228) Der Bund kann durch eine Sollvorschrift die Länder von der Bindungskraft der Richtlinie befreien. Vgl. auch Poetzsch-Heffter, Kommentar WRV, S.124.

erkennen gibt, daß eine weitergehende Regelung nicht erwünscht ist und diese Regelung als abschließend betrachtet, obwohl noch Bereiche vorhanden sind, die von der Normierung nicht erfaßt wurden²²⁹⁾.

Kann aber eine Regelung in Angelegenheiten, in denen der Bund nur die Rahmenkompetenz ausübt, ausschließlich sein, wenn sie nicht erschöpfend ist, mit der Folge, daß der Landesgesetzgeber keine weiteren Grundsatzvorschriften aufstellen kann? Zur Klärung dieser Frage müssen die beiden Möglichkeiten wieder unterschieden werden, durch die der Bund von seiner Befugnis zur Rahmengesetzgebung Gebrauch machen kann: durch die Setzung unmittelbar geltenden Rechts oder von Richtlinien für die Landesgesetzgebung. Richtlinien des Bundes schließen den Landesgesetzgeber von der Regelung desselben Gegenstandes nicht aus, auch nicht im grundsätzlichen Teil. Richtlinien bedeuten für den Landesgesetzgeber nur, daß er die Gesetze, die er erlassen will, daran auszurichten hat, im übrigen aber frei in der weiteren Regelung des Gegenstandes ist. Daraus folgt auch, daß eine Richtlinienregelung nicht erschöpfend gedacht sein kann, sondern daß die Länder die Punkte, die vom Bund nicht geregelt worden sind, nach ihrem eigenen Ermessen festlegen können. Den Richtlinien fehlt daher jede Kraft, als ausschließliche Regelung angesehen zu werden, die die Länder von einer weiteren grundsätzlichen Regelung abhalten könnte.

Nachdem die Auswirkungen der Bundesrichtlinien auf die Zuständigkeit der Landesgesetzgebung erörtert worden sind, bedarf das Verhältnis zwischen allgemeinverbindlichem Rahmenrecht und den Gesetzgebungsbefugnissen der Länder noch der Prüfung. In der österreichischen Ständeverfassung vom

²²⁹⁾ v.Mangoldt, aaO, S.385; ähnlich Poetzsch-Heffter, WRV-Kommentar, S.122.

19.7.1934 ist in Art.39 Abs.1 S.2 ausdrücklich eine Bestimmung dahingehend getroffen worden, daß die Länder zur freien Regelung auch in den Fragen zuständig sind, über die das Bundesgesetz keine grundsätzlichen Anordnungen getroffen habe. Nach den Auslegungen, die Art.72 Abs.1 BGG durch die Literatur erfahren hat, wären zwar die Länder in den Angelegenheiten, die in Art.75 BGG aufgezählt sind, im allgemeinen auch zur grundsätzlichen Regelung der Punkte zuständig, für die das Bundesgesetz keine Vorschriften getroffen hat, unter der Voraussetzung allerdings, daß das Bundesrahmengesetz nicht die Grundsätze hat erschöpfend aufzählen wollen²³⁰⁾. In den Fällen, in denen die Bundesgrundsätze die zu normierende Materie im Grundsätzlichen erschöpft haben, können die Landesgesetzgeber eo ipso schon keine neuen Grundsätze mehr aufstellen, da der Gegenstand erschöpft ist. Fraglich ist aber, ob die Grundsätze, die als unmittelbar geltendes Recht erlassen worden sind, jemals ausschließlich in dem Sinne sein können, daß sie zwar die Angelegenheit nicht erschöpfend regeln, aber doch als umfassend gedacht sein sollen mit der Folge, daß der Landesgesetzgeber von dem Erlaß weiterer grundsätzlicher Bestimmungen ausgeschlossen wäre. Da Art.75 BGG auf Art.72 BGG (Abs.2) verweist, müßten die Auslegungsregeln, die für Art.72 BGG erarbeitet wurden, auch für Art.75 BGG gelten, d.h. eine ausschließliche Regelung durch ein Rahmengesetz würde die Länder auf die nötigen Auffüllungsvorschriften beschränken. Praktisch könnte diese Folge schon dadurch umgangen werden, daß die Landesgesetzgeber ihre Grundsätze mit Einzelvorschriften vermischten, so daß es bei der schwierigen Abgrenzung von Rahmenvorschriften für den Bund nur unter Schwierigkeiten möglich sein würde, eine dahingehende Feststellung zu treffen, daß es sich um unzulässige Normen handelt. Da die Länder zum Erlaß von Einzelvorschriften unbeschränkt zuständig sind, bestünde auch die Möglich-

²³⁰⁾ v.Mangoldt, aaO, S.385; Giese, Kommentar BGG, Art.32, A II 2; vgl. auch Anschütz, Kommentar WRV, S.97 ff., S.104.

keit, den einzelnen Grundsatz in viele Einzelvorschriften aufzulösen und dadurch den Ausschließlichkeitsanspruch der Bundesgrundsätze zu umgehen. Allerdings vermag die Möglichkeit, ein Verbot zu umgehen, nicht die Unzulässigkeit des Verbots zu begründen. An einer dem Wesen der Rahmengesetzgebung entspringenden Eigenart vermag jedoch aufgezeigt zu werden, daß der Bund nicht berechtigt ist, eine nicht umfassende Regelung als erschöpfend zu bezeichnen. Für den Erlass der Einzelvorschriften sind die Länder ausschließlich zuständig. Da Einzelvorschriften ihre Grundlage in Rahmenvorschriften finden, unabhängig davon, ob es sich bei den Rahmenvorschriften um solche des Bundes oder der Länder handelt, würde eine entsprechende Erklärung des Bundes, die Rahmengesetze seien hinsichtlich der Grundsätze als erschöpfend gedacht und die Landesgesetzgebung daher nicht berechtigt, weitere grundsätzliche Regelungen zu treffen, die Landeszuständigkeit auch dort ausschließen, wo sie allein besteht. Dazu ist der Bund nicht berechtigt²³¹⁾. Die bloße Erklärung des Bundes an die Länder, er habe eine erschöpfende grundsätzliche Regelung treffen wollen, vermag die Zuständigkeit der Länder für diese Angelegenheiten daher nicht weiter einzuschränken, als der Bund es durch seine positiven Bestimmungen getan hat.

Da die Länder auf Grund ihres Gesetzgebungsprimats auf den Sachgebieten des Art. 75 BGG gegenüber dem Bund berechtigt sind, diese Angelegenheiten zu regeln, kann der Bund ihre Zuständigkeit nur dann beschränken, wenn Interessen der Gesamtheit gefährdet sind. Diese Folgerung ergibt sich außerdem aus Art. 72 Abs. 2 Ziff. 3 BGG. Eine Gefährdung des Gesamtinteresses liegt dann vor, wenn ein Land die Angelegenheiten nicht oder nicht in genügendem Umfange normiert, obwohl eine umfassende Regelung dringlich ist, oder die Landesregelungen stark voneinander abweichen, während das

²³¹⁾ Siehe zu dieser Darstellung auch die Ausführungen bezüglich der Zulässigkeit der Sperrklausel auf S. ff. dieser Untersuchung.

Gesamtinteresse eine im Grundsätzlichen übereinstimmende Festlegung erheischt. Dann ist eine positive Regelung geboten, denn nur sie vermag Abhilfe zu schaffen. Das Verbot einer weiteren landesgesetzlichen Regelung durch den Bund wäre dazu nicht angetan.

Noch eine weitere Überlegung verbietet es, die bundesgesetzlichen Bestimmungen für ausschließlich zu erklären, wenn sie nur eine Teilregelung enthalten. Es ist nicht Zweck der Rahmenkompetenz, bestimmte Punkte von einer Regelung auszuschließen, sondern die Möglichkeit zu einer einheitlichen grundsätzlichen Regelung zu bieten. Legt der Bund keinen Wert auf eine einheitliche Regelung, dann kann er nicht verbieten, daß die Länder unterschiedliche Ordnungen setzen. Die Erklärung, daß durch die erlassenen - unvollständigen - Rahmenvorschriften das Sachgebiet in seinen Grundsätzen erschöpfend geregelt worden sei und die Länder daher auf die Auffüllung beschränkt seien, widerspricht dem Zweck der Rahmengesetzgebung und ist auch deshalb unzulässig. Nur eine wirklich alle Bereiche eines Sachgebiets umfassende Grundsatzgesetzgebung kann die Länder von der Gesetzgebung auf diesem Sachgebiet ausschließen.

Der Satz, daß der Bund durch eine Regelung, die zwar nicht erschöpfend ist, aber von ihm als ausschließlich gedacht sein soll, die Länder von der Gesetzgebung auch für die Bereiche ausschließen kann, die der Bund in seiner Normierung nicht berücksichtigt hat, gilt für die Rahmengesetzgebung nicht. Da in der Praxis eine erschöpfende Regelung durch die Aufstellung von Grundsätzen wohl unmöglich ist, sind die Länder immer in der Lage, neben die Bundesrahmenvorschriften eigene Grundsätze zu stellen. Nur in dem Ausmaß, in dem der Bund einen Rahmen erstellt hat, sind die Länder gemäß Art.72 Abs.1 BGG von der Normierung der Grundsätze ausgeschlossen, aber nur von der der Grundsätze. Eine ausschließliche Regelung eines Gegenstandes im Grundsätzlichen, die die Länder von dem Erlass eigener Grundsätze ausschließen könnte, kann der Bund nicht treffen, wenn der

Gegenstand nicht erschöpft ist, da dies mit dem Sinn und dem Zweck der Rahmenkompetenz nicht vereinbar ist.

§ 11

Der Einfluß des Bundesrahmenrechts auf bestehendes Landesrecht.

Normalerweise wird auf den Sachgebieten, auf denen der Bund Rahmenvorschriften erläßt, der Landesgesetzgeber bereits Maßnahmen getroffen haben. Denn wie W i t t m a y e r²³²⁾ mit Recht betont, pflegen Gesetze nicht auf Vorrat gearbeitet zu werden. Erst die praktische Dringlichkeit bietet Veranlassung zu einem gesetzgeberischen Einschreiten. "Erst konkrete Anlässe werden die Gesetzesmaschine des Reichs anwerfen"²³³⁾. Dieses Erfordernis kommt auch in Art.72 Abs.2 BGG zum Ausdruck. Die praktische Dringlichkeit wird dann vorliegen, wenn die Interessen der Gesamtheit durch eine unterschiedliche Gesetzgebung in den Ländern oder durch das Unterlassen jeglicher Gesetzgebung überhaupt gefährdet werden. Der Bund wird also, wenn er Rahmengesetze erläßt, in vielen Fällen bereits landesrechtliche Bestimmungen vorfinden.

Aus diesem Grunde bedarf es einer Klärung des Verhältnisses zwischen Bundesrahmenrecht und bestehendem Landesrecht. Dabei muß die verschiedenartige Möglichkeit der Inanspruchnahme der Rahmenkompetenz in Form von Richtlinien oder aktuellem Recht berücksichtigt werden. Wie oben²³⁴⁾ ausgeführt worden ist, bestimmt sich das Verhältnis von bestehendem Landesrecht zu neu erlassenem Bundesrecht nach dem Art.31 BGG. Bei der Regelung desselben Gegenstandes bricht das Bundesrecht das Landesrecht, allerdings nur dann, wenn das Bundesrecht als unmittelbar geltendes Recht erlassen wird.

²³²⁾ Wittmayer, aaO, S.185 ff.

²³³⁾ Wittmayer, aaO, S.185 ff.

²³⁴⁾ Siehe oben, S.92 der Untersuchung.

Art.31 BGG kommt nicht zum Tragen, wenn der Bund seine Rahmenkompetenz durch den Erlaß von Richtlinien wahrnimmt. Richtlinien sind an die Adresse des Landesgesetzgebers gerichtet, sie sollen ihn bei seiner künftigen Gesetzgebung leiten. Sie können nicht direkt vollzogen werden, so daß ein Vakuum entstehen würde, könnten sie Landesrecht außer Kraft setzen. Trotz möglicher Widersprüchlichkeit bleibt also Landesrecht in Kraft.

Art.31 BGG entfaltet nur dann seine Kraft, wenn der Bund seine Rahmennormen als unmittelbar geltendes Recht erläßt. In diesem Fall liegen Bundesrecht und Landesrecht auf einer Ebene und wenden sich an denselben Adressaten. Daher bricht hier das Bundesrecht als die auf Grund der Verfassung stärkere Norm die Landesvorschriften, die hinsichtlich desselben Gegenstandes denselben Punkt widersprechend regeln²³⁵⁾. Jetzt verlangen die Bundesnormen allein Beachtung, während die Landesgesetze nicht mehr existieren, sie werden, da sie entgegenstehen, gebrochen und somit unwirksam.

²³⁵⁾ Laband, Paul: Dt.Reichsstaatsrecht, S.135; Anschütz: Kommentar WRV, S.104; Gebhard, aaO, S.126 unten; Giese: Kommentar WRV, S.63; Stier-Somló: Die Verfassung des Deutschen Reichs v.11.8.1919; S.58; Wittmayer, aaO, S.192, S.472; Hatschek, aaO, S.18. Zinn, Georg-August - Stein, Erwin: Die Verfassung des Landes Hessen, Komm.I, S.75; Holtkotten in Bonner Kommentar, Art.172, A II, 1; Dernedde, aaO, S.316; Feldmann-Geisel, aaO, S.121; Maunz: Staatsrecht, S.141; Lechner: Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Komm.§ 13, Ziff.11 A 8; Giese: Komm. BGG, Art.31, A.II; Bonner Kommentar, Dennewitz, Art.31 A.II; v.Mangoldt, Komm. S.198; Geller-Kleinrahm, aaO, Art.4 A II b; Spreng-Birn-Feucht, aaO, Art.2 A 2 a.

Aber es kann auch der Fall vorliegen, daß das bestehende Landesrecht mit dem Bundesrecht übereinstimmt. Daher bedarf auch dieses Verhältnis einer Erörterung, allerdings wiederum nur hinsichtlich aktuellen Rechts, da Richtlinien auf bestehendes Landesrecht ohne Einfluß sind. Im früheren Staatsrecht wurde die Frage dahingehend beantwortet, daß der Satz "Reichsrecht bricht Landesrecht" in Art.2 der Bismarck'schen Reichsverfassung bzw. Art.13 WRV auch übereinstimmendes Reichs- und Landesrecht unwirksam werden ließ²³⁶⁾. Man hielt es auf Grund dieser Bestimmung nicht für zulässig, daß Reichsrecht und Landesrecht, die denselben Bereich eines Sachgebietes betrafen, nebeneinander bestehen könnten. Diese Meinung wird auch im heutigen Staatsrecht überwiegend vertreten²³⁷⁾ und Art.31 BGG dahingehend interpretiert, daß er das Nebeneinanderbestehen von Bundes- und Landesrecht für gleiche Bereiche verhindere.

In der letzten Zeit setzt sich jedoch die Theorie immer stärker durch, die es für zulässig und mit Art.31 BGG vereinbar hält, daß übereinstimmendes Bundes- und Landesrecht nebeneinander bestehen²³⁸⁾. Die Vertreter dieser Ansicht

236) Laband, aaO, S.135; Anschütz, Komm. WRV, S.104; Gebhardt, aaO, S.126 unten; Giese, Komm.WRV, S.63; Stier-Somló: Verfassung von 1919, S.58; and. Ansicht: Wittmayer, aaO, S.192, S.472; Hatschek, aaO, S.18.

237) Zinn in Zinn-Stein, aaO, S.75; Bonner Kommentar, Holtkotten, Art.142, A.II 1 b; Dernedde, DVBl.1949, S.316; Feldmann-Geisel, aaO, S.121; mit Einschränkungen Maunz, Staatsrecht, S.141.

238) Lechner, aaO, § 13 Ziff.11 A.8; Giese, BGG-Komm. Art. 31 A II; Bonner Kommentar, Dennewitz, Art.31 A II; Geller-Kleinrahm, aaO, Art.4, A.2 b; Spreng-Birn-Feucht, aaO, Art.2, A 2 a; anscheinend auch v.Mangoldt S.198.

stützen sich hauptsächlich auf den Wortlaut des Satzes "Bundesrecht bricht Landesrecht", der nach ihrer Anschauung seine Wirkung nur auf entgegenstehendes Landesrecht entfalten könne. Gebrochen werden könne nur etwas, was im Wege steht, entgegensteht, ein Hindernis bereitet, nicht aber, was übereinstimmt. Dem kann jedoch nicht beigespflichtet werden. Man darf sich nicht so eng an das Wort "brechen" klammern. Die staatsrechtliche Bedeutung des Wortes "brechen" ist eine andere, als die des gewöhnlichen Sprachgebrauchs. Mit dieser Formulierung soll nur zum Ausdruck gebracht werden, daß Bundesrecht immer dem Landesrecht vorangeht, das dieselbe Angelegenheit regelt, allerdings nur so weit, wie beide allgemeinverbindliche Geltung beanspruchen. Sie bedeutet, daß in den Angelegenheiten, soweit sie vom Bund geregelt sind, nur Bundesrecht bestehen kann und daß daneben jede landesrechtliche Normierung ausgeschlossen ist.

Außerdem ist auch kein Grund dafür ersichtlich, daß gleichlautendes Landesrecht neben dem Bundesrecht sollte bestehen können. Dieses Landesrecht wäre der Gestaltung durch den Landesgesetzgeber gemäß Art.72 Abs.1 BGG entzogen. Diese Bestimmung schließt nicht nur von der Setzung entgegenstehenden Rechts aus, sondern von der Rechtsetzung überhaupt. Nach einigen Änderungen des Bundesgesetzes könnte möglicherweise niemand mehr sagen, welche landesrechtlichen Bestimmungen noch gültig sind. Die einmal wegen ihrer Abweichung vom Bundesrecht außer Kraft gesetzten Vorschriften würden nicht dadurch wieder gültig werden, daß sie bei einer Änderung des Bundesgesetzes mit diesem jetzt übereinstimmten.

Auch wenn das Landesgesetz in allen seinen Grundsätzen mit dem Bundesrahmengesetz übereinstimmt, kann es also hinsichtlich der grundsätzlichen Bestimmungen nicht wirksam bleiben. Landesrechtliche Rahmenbestimmungen werden

in dem Umfange ungültig, in dem der Bund eine Regelung aufgestellt hat. Nur grundsätzliche Vorschriften für die Bereiche können bestehen bleiben, die der Bund in seine Regelung nicht einbezogen hat.

Was wird aus den Einzelregelungen, die ihre Grundlage in Landesgrundsätzen fanden, deren Wortlaut der Bundesregelung widersprach? Da Einzelvorschriften ohne Grundlage nicht bestehen können, ergibt sich zwangsläufig, daß sie ebenfalls ungültig werden. Dies folgt mittelbar aus Art.31 BGG. Da das Ausmaß der Gesetzgebungszuständigkeit auch den Wirkungsbereich des Satzes "Bundesrecht bricht Landesrecht" festlegt, können die den Bundesgrundsätzen entgegenstehenden Landeseinzelvorschriften nicht unmittelbar gebrochen werden, da dem Bund die Gesetzgebungskompetenz für den Erlass von Einzelvorschriften fehlt. Die Einzelvorschriften verlieren deshalb ihre Wirksamkeit, weil die sie stützenden Grundsätze gebrochen werden und die Einzelvorschriften für sich nicht bestehen bleiben können.

Anders dagegen liegt der Fall bei den Einzelvorschriften, die auf Landesgrundsätzen beruhten, die mit den Bundesgrundsätzen übereinstimmten. Zwar verlieren auch diese Einzelvorschriften ihre Grundlage, da die Landesgrundsätze trotz ihrer Übereinstimmung mit den Bundesrahmenvorschriften gemäß Art.31 BGG "gebrochen" werden. Dieses Schicksal teilen die Einzelvorschriften nicht, da sie eine neue Stütze in den Bundesrahmenvorschriften finden. Es ist also nicht erforderlich, daß die Landesgesetzgeber durch eine besondere Gesetzgebung nach dem Erlass der Bundesrahmenvorschriften diese auffüllen. Vielmehr genügt es, wenn bereits erlassene Einzelvorschriften die Vollzugsfähigkeit der Rahmenvorschriften sicherstellen.

Neben aktuellem Bundesrahmenrecht kann für denselben Bereich desselben Sachgebietes nur solches Landesrecht bestehen bleiben, das Einzelvorschriften enthält, die den Rahmenvorschriften entsprechen²³⁹⁾.

Für die Sachbereiche der Rahmengesetzgebung regelt also Art.31 BGG nicht nur das Verhältnis von Bundesrecht zu widersprechendem Landesrecht im Grundsätzlichen, sondern auch das Verhältnis zwischen Bundesrecht und übereinstimmendem Landesrecht, soweit das letztere keine Einzelbestimmungen enthält.

Dies gilt jedoch nicht, wenn der Bund die Rahmenvorschriften als Richtlinien erläßt. Oben²⁴⁰⁾ ist dargelegt worden, daß Richtlinien des Bundes keinen Einfluß auf bestehendes Landesrecht nehmen können. Widersprechendes Landesrecht wird also durch die Bundesrichtlinien nicht berührt. Zwar besteht eine Pflicht der Länder, die Bundesgesetze zu beachten und aufzufüllen, d.h. bei Richtlinien ein einheitliches Gesetz aus Grundsätzen und Einzelvorschriften zu schaffen, doch bleibt bestehendes Landesrecht auch bei Verletzung dieser Pflicht gültig. Der Bund kann sich vor dieser möglicherweise unerwünschten Folge dadurch schützen, daß er nach Ablauf einer bestimmten Frist für den Bereich der Länder, die innerhalb der Frist ein den Richtlinien entsprechendes Gesetz nicht erlassen haben, das Richtlinien-gesetz automatisch in unmittelbar geltendes, allgemeinverbindliches Recht umwandelt²⁴¹⁾. Dadurch setzt er den Ländern

239) Maunz, Staatsrecht, S.141.

240) Siehe S.102 der Untersuchung.

241) Dieser Weg soll auch in dem ersten Beamtenrahmenrechtsgesetz (Bundesratdrucksache Nr.100/55) beschritten werden. Siehe dazu § 121 des Gesetzes und dessen Begründung, ebenda, S.58.

gleichzeitig einen Termin, bis zu dem sie ihre erforderliche Gesetzgebung vollendet haben müssen²⁴²⁾. Die Umwandlung der Richtlinien in unmittelbar geltendes Recht würde sich nur auf die Länder erstrecken, die die Frist ungenutzt haben verstreichen lassen. Wenn der Bund diesen Weg beschreitet, wird gemäß Art.31 BGG nach Ablauf der Frist widersprechendes Landesrecht außer Kraft gesetzt. Diese Umwandlung von Richtlinien in unmittelbar geltendes Recht kann für die Dauer bestimmt sein oder zeitlich begrenzt werden. Welchen Weg der Bund einschlägt, ist eine Frage der gesetzpolitischen Zielsetzung. Bei einer für die Dauer bestimmten Umwandlung kann sich das Kuriosum ergeben, daß in einem Lande ein Rahmengesetz als Richtlinienengesetz gilt, da dieses Land rechtzeitig die erforderlichen gesetzgeberischen Maßnahmen geschaffen hat, während in einem anderen Bundesland, das die

²⁴²⁾ Vgl. hierzu oben S.79 ff.

Frist nicht eingehalten hat, das Bundesrahmengesetz unmittelbar geltendes Recht darstellt und daher dieses Land nur ein Ergänzungsgesetz, das die Einzelvorschriften enthält, verkünden kann. Aus diesem Gesichtspunkt ist es der Einheitlichkeit wegen zweckmäßig, daß die Umwandlung der Richtlinien in unmittelbar geltendes Recht befristet wird, um so allen Ländern die Möglichkeit zu geben, ein eigenes umfassendes, sowohl die Grundsätze als auch die Einzelvorschriften enthaltendes Gesetz zu schaffen.

§ 12

Der Einfluß der Unwirksamkeit oder Aufhebung von Bundesrahmengesetzen auf die landesrechtlichen Regelungen

Es ist bereits wiederholt betont worden, daß in den Angelegenheiten, die der Rahmengesetzgebung des Bundes unterliegen, nur das Zusammenwirken von Bund und Ländern eine einheitliche Rechtsordnung schaffen kann, wenn der Bund erst einmal gesetzgeberisch tätig geworden ist. Das Bundesrahmengesetz und die Landesgesetze sind eng ineinander verzahnt, so daß der Wegfall des Bundesrahmengesetzes nicht ohne Einfluß auf die Ländergesetze bleiben kann. Erläßt der Bund seine Rahmenvorschriften als Richtlinien, und werden diese Richtlinien später aufgehoben oder stellt es sich heraus, daß sie wegen Verletzung einer Verfassungsnorm, die das Verhältnis zwischen Bund und Ländern betrifft²⁴³⁾, unwirksam sind, dann werden die entsprechenden Landesgesetze, da sie in sich eine geschlossene Kodifikation darstellen, von der Unwirksamkeit nicht berührt. Darin liegt ein gewisser Vorteil der Richtlinie, daß ihr Wegfall nicht die gesamte rechtliche Ordnung eines Gegenstandes auflöst. Das

²⁴³⁾ Die Ungültigkeit eines Richtliniengesetzes wegen Verletzung von Grundrechten würde sich auf das in Anlehnung an die Richtlinien erlassene Landesgesetz erstrecken, da auch das Landesgesetz gegen die Grundrechte verstoßen würde.

Landesgesetz ist zwar in Anlehnung an die Bundesrahmenvorschriften verfaßt worden, doch beruht es im vollen Umfange auf der Entschließung der gesetzgebenden Landeskörperschaft. Dadurch erweist es sich als ein unabhängiges Landesgesetz. Der Wegfall der Bundesrichtlinien hebt nur die Pflicht der Länder zur entsprechenden Landesgesetzgebung auf bzw. hat diese Pflicht gar nicht begründen können. Die Länder wären also berechtigt, das Sachgebiet wieder nach eigenem Ermessen zu ordnen.

Andere Folgen zieht der Wegfall eines unmittelbar geltenden Rahmengesetzes nach sich. Da die Länder gemäß Art.72 Abs.1 BGG von der Regelung insoweit ausgeschlossen sind, wie der Bund bereits tätig geworden ist, können sie nur Ergänzungsgesetze in Anlehnung an das Bundesrahmengesetz erlassen, auch wenn der Landesgesetzgeber sein Gesetz durch wörtliche Übernahme der Bundesgrundsätze zu einer umfassenden Kodifikation hätte gestalten wollen²⁴⁴⁾. Wenn der Landesgesetzgeber aber Einzelvorschriften erläßt, so beruhen diese Bestimmungen in einem so starken Maße auf den Bundesgrundsätzen, daß sie deren Schicksal teilen. Das lehrt schon ein Blick auf das bereits erwähnte Niedersächsische Ausführungsgesetz zum Bundesjagdgesetz²⁴⁵⁾. In den Überschriften zu den einzelnen Paragraphen dieses Ausführungsgesetzes ist fast immer Bezug genommen auf die entsprechenden Paragraphen des Bundesrahmengesetzes. Fällt das zugehörige Bundesrahmengesetz, im speziellen Fall also das Bundesjagdgesetz, fort, so hängt das zugehörige Landesgesetz in der Luft. Es ist ein Torso, da es, ohne mehr auf dem Bundesrahmengesetz zu beruhen, unanwendbar geworden ist. Da Bundes- und Landesgesetze zusammen erst eine vollziehbare Ordnung schaffen, wenn auch äußerlich-formell diese Ordnung in Bundesrecht und Landesrecht geteilt ist,

244) Siehe oben S.103 ff. der Untersuchung.

245) Nieders.Landesjagdgesetz v. 31.3.1953 in NdsGVBl. 1953, S.23.

sind diese Gesetze so eng miteinander verbunden, daß das zur Auffüllung des Bundesrahmengesetzes erlassene Landesgesetz von dem Schicksal der Bundesrahmenvorschriften ergriffen wird. Obwohl es sich um Landesrecht handelt, das dem Einfluß des Bundes entzogen ist, wird mit dem Wegfall des Bundesrahmengesetzes auch das Landesgesetz unwirksam, ohne daß es einer besonderen Aufhebung bedürfte²⁴⁶⁾. Der Bundesgesetzgeber kann daher im vorliegenden Fall durch die Aufhebung seiner unmittelbar geltenden Grundsätze indirekt einen Einfluß auf das Landesrecht ausüben, weil die Aufhebung der Grundsätze zur Unwirksamkeit der Landeseinzelschriften führt, die das Bundesrahmengesetz ergänzen.

Das gleiche gilt auch, wenn die Bundesrahmenvorschriften wegen Verstoßes gegen eine Verfassungsnorm, die das Verhältnis zwischen Bund und Ländern regelt, ungültig sind. Diese Ungültigkeit wirkt sich auf das Landesrecht aus, da auf Grund der engen Verbindung zwischen Bundes- und Landesrecht letzteres das Los des ersteren teilt. Zwar wird das Landesgesetz nicht deswegen nichtig, weil sich der Verfassungsverstoß auf dieses Gesetz erstreckt - der Landesgesetzgeber hat gar nicht gegen die Verfassungsbestimmungen verstoßen -, sondern weil es an der rechtlichen Grundlage fehlt, auf der das Landesgesetz beruhen muß.²⁴⁷⁾

Wird ein Bundesrahmengesetz, das unmittelbar gelten soll, durch ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts für ungültig erklärt, so hat dieses Gesetz, da es von Anfang an unwirksam gewesen ist, auch nicht auf entgegenstehendes Lan-

²⁴⁶⁾ Ähnlich nimmt Hatschek, aaO, S.18, von der Voraussetzung ausgehend, daß gleichlautendes Reichsrecht und Landesrecht nebeneinander gültig sein können, an, daß mit der Aufhebung des Reichsrechts automatisch auch das Landesrecht unwirksam werden würde. Auch wenn man sich zu der von Hatschek angenommenen Voraussetzung bekennt, wird man seine Ansicht allerdings nicht in dem Fall teilen, daß das Reichsrecht als Richtlinien-gesetz erlassen worden ist.

²⁴⁷⁾ Anders, wenn das Bundesrahmengesetz gegen Grundrechte verstößt. Vgl. Anm.243.

desrecht einwirken können²⁴⁸⁾. Dieses Landesrecht besteht unverändert fort, falls es nicht ausdrücklich durch die Länder aufgehoben worden ist. Wenn sich der Landesgesetzgeber, ohne das bisher bestehende Landesrecht ausdrücklich aufzuheben, damit zufrieden gegeben hat, ein die Bundesrahmenvorschriften ergänzendes Gesetz zu verkünden, ist das bisher bestehende Landesgesetz in Kraft geblieben. Ungültiges Bundesrecht kann kein Landesrecht brechen. Das Landesgesetz, das die Einzelheiten in Anlehnung an das - ungültige - Bundesrahmengesetz regelt, wird ebenfalls ungültig, wie dargelegt worden ist, so daß die Gefahr einer doppelten und somit unterschiedlichen Regelung vermieden ist. Nachdem die Fragen geklärt sind, die sich durch den Wegfall der Bundesrahmenvorschriften für die bestehenden Ländergesetze ergeben, bedürfen die Auswirkungen auf die Ländergesetzgebung noch einer kurzen Darstellung. Werden Bundesgesetze, soweit sie nicht als Richtlinien erlassen worden sind, aufgehoben, so lebt nach einhelliger Meinung die Zuständigkeit der Länder in den Angelegenheiten der konkurrierenden Gesetzgebung, die durch das Bundesgesetz bisher geregelt waren, wieder auf, nicht aber das früher bestehende Landesrecht, das durch das unmittelbar geltende Bundesrecht außer Kraft gesetzt worden ist²⁴⁹⁾. Da auch in den Angelegenheiten der Rahmengesetzgebung die Zuständigkeit der Länder nicht ausgeschlossen, sondern nur eingeengt werden kann, zieht die Aufhebung der unmittelbar geltenden Rahmenvorschriften den Wegfall der Beschränkungen, denen der Landesgesetzgeber in seiner Zuständigkeit durch die Vorschriften des Bundes unterworfen war, nach sich.

Hat der Bund Rahmengesetze als Richtlinien an die Adresse der Landesgesetzgeber erlassen, so wird der Landesgesetzgeber durch die Aufhebung der Rahmenvorschriften in seiner Gesetzgebung von den Bindungen befreit, die ihm durch die

²⁴⁸⁾ Nach h.M. wirkt das Urteil des BerfG in diesem Fall deklaratorisch. Siehe Bonner Kommentar, Holtkotten, Art.93, II B 2 a.

²⁴⁹⁾ Vgl. Anschütz, Kommentar WRV, S.103; v.Mangoldt, Kommentar, S.385; Giese, Kommentar BGG, Art.72, A.II 2.

Richtlinien auferlegt waren. Er kann jetzt also Regelungen nach seinem Ermessen treffen.

Denkbar ist die Möglichkeit, daß der Bund Gesetze aufhebt, weil er diese nicht mehr für erforderlich hält und ohne die in den Gesetzen ausgesprochenen Gebote und Verbote auszukommen glaubt. In Angelegenheiten der Rahmengesetzgebung wird diese Aufhebung vor allem dann in Betracht kommen, wenn der Bund eine einheitliche Normierung der Grundzüge im Gesamtinteresse nicht mehr für erforderlich hält. Da der Bund von seiner Kompetenz zur Rahmengesetzgebung genau so wie zur konkurrierenden Gesetzgebung nur dadurch Gebrauch machen und gemäß Art.72 Abs.1 BGG die Länder von der Gesetzgebung ausschließen bzw. darin beschränken kann, daß er das Sachgebiet positiv regelt, bringt die Aufhebung der Bundesvorschriften die Länder wieder in den Genuß ihrer Zuständigkeitsbefugnisse. Die Sperre des Art.72 Abs.1 BGG tritt außer Kraft. Durch die Aufhebungsgesetze des Bundes wird die Gesetzgebungsbefugnis der Länder wiederhergestellt, nicht aber weiterhin ausgeschlossen, da die Aufhebungsgesetze keine Regelung eines Gegenstandes bzw. kein Gebrauchmachen von der Gesetzgebungsbefugnis darstellen. Die Länder könnten die Gebote und Verbote, ohne die der Bund auszukommen meint, kraft ihrer eigenen Zuständigkeit aufstellen. Hinsichtlich der Rahmengesetzgebung wird im Normalfall nichts dagegen einzuwenden sein, da der Bund durch die Aufhebung seiner Vorschriften zunächst nur zu erkennen gegeben hat, daß das Interesse des Bundes durch eine unterschiedliche Regelung in den Ländern nicht berührt wird, und Bundesvorschriften daher nicht mehr erforderlich sind. Normalerweise will der Bund die Länder von einer eigenen Regelung auch nicht ausschließen, sondern nur seine Ansicht erkennbar werden lassen, daß das Interesse der Gesamtheit keine Bundesregelung mehr verlangt.

Doch kann durchaus der Fall gegeben sein, daß der Bund mit seiner Aufhebung der Rahmenvorschriften den Gegenstand bzw. eine Seite dieses Gegenstandes nicht mehr geregelt wissen will. In seinem Kommentar gibt A n s c h ü t z ein lehr-

reiches Beispiel aus der Vergangenheit²⁵⁰⁾: Die Aufhebung des Verbots des Jesuitenordens durch das Deutsche Reich. Nach der Ansicht von Anschütz hätten die Länder durch die Aufhebung des Verbots formell die Möglichkeit gehabt, mittels ihrer Gesetzgebungszuständigkeit das Verbot wieder einzuführen. Das hätte aber im Gegensatz zum Reichswillen gestanden, da das Reich durch die Aufhebung der Ausnahmege-
setze zu verstehen gegeben habe, daß es gegen eine Betätig-
ung des Jesuitenordens nichts mehr einzuwenden habe. Aus diesem Grunde, so folgert A n s c h ü t z weiter, sei trotz der Aufhebung des Verbots die Zuständigkeit der Län-
der nicht wieder aufgelebt, da dies zum erklärten Willen des Reiches im Gegensatz gestanden hätte.

Diese Ausführungen können, so zweifelhaft sie schon hinsicht-
lich der konkurrierenden Gesetzgebung sind, keinesfalls auf die Rahmengesetzgebung übertragen werden. Die Bedeutung und der Zweck der Rahmengesetzgebung liegen darin, daß der Bund auf bestimmten Sachgebieten, bei denen es sich primär um Länderangelegenheiten handelt, für eine im grundsätzlichen einheitliche Regelung im Bundesgebiet sorgen kann. Da aber der Primat der Gesetzgebung bei den Ländern liegt, folgt aus der Aufhebung von Bundesrahmenvorschriften nur, daß den Ländern eine eigene, voneinander abweichende Regelung wieder ermöglicht werden soll. Dagegen kann eine Aufhebung von Bundesrahmenvorschriften nie besagen, daß den Ländern eine Regelung dieser bisher im Grundsätzlichen vom Bund festgelegten Materien nicht mehr gestattet sein soll. Ein solches Verbot würde schon deshalb über die Zuständigkeits-
befugnisse des Bundes hinausgehen, da die Länder für die Re-
gelung der Einzelheiten ausschließlich zuständig sind und ihnen diese Befugnis nicht einmal durch eine positive Nor-
mierung des Gegenstandes genommen werden kann. Wollte der Bund der Aufhebung eines Rahmengesetzes die Kraft beimessen, die Länder von der Regelung dieses Sachgebietes auszu-

²⁵⁰⁾ Siehe Anschütz, Kommentar WRV, S.97 unten Anm.3, S.103 unten Anm.1

schließen, so würden dadurch die Länder sogar ihres Rechtes auf Festlegung der Einzelheiten verlustig gehen. Die Zuständigkeit der Länder kann aber nur hinsichtlich der Rahmenvorschriften ausgeschlossen werden. Dieser Ausschluß greift erst dann Platz, wenn der Bund selbst Grundsätze erläßt, nicht aber durch ein bloßes Verbot an die Länder, grundsätzliche Regelungen zu treffen. Sonst könnten die Länder nicht einmal mehr Einzelvorschriften erlassen, da diese auf Grundsätzen beruhen müssen²⁵¹⁾. In der bloßen Aufhebung von Gesetzen kann daher nie die Inanspruchnahme der Kompetenz seitens des Bundes liegen. Nur eine Inanspruchnahme kann aber die Zuständigkeit des Landesgesetzgebers ausschließen.

Will der Bund Gebote oder Verbote aufheben und wünscht er nicht, daß sie von den Landesgesetzgebern wieder eingeführt werden, kann er nur durch eine sachliche Gestaltung in den Grundzügen die Zuständigkeit der Länder ausschließen. Zum Beispiel durch die ausdrückliche Erlaubnis des vorher Verbottenen hat der Bund die Angelegenheiten sachlich gestaltet und sie gemäß Art.72 Abs.1 BGG der Zuständigkeit der Länder entzogen. Allerdings müssen diese Vorschriften, die ein Sachgebiet der Zuständigkeit der Länder entziehen sollen, so gefaßt werden, daß es Rahmenvorschriften sind. Den Landesgesetzgebern muß die Möglichkeit vorbehalten bleiben, diese Regelung durch Einzelheiten zu vollenden.

Aufhebungsgesetze vermögen - im Gegensatz zu der zitierten, von A n s c h ü t z vertretenen Meinung - die Länder von der Gesetzgebung auf ihren ureigentlichen Zuständigkeitsgebieten nicht auszuschließen, auch wenn der Bund ihnen diese Wirkung beilegen wollte.

²⁵¹⁾ Siehe dazu die Ausführungen betreffend die Zulässigkeit von Sperrklauseln, oben S. 32 ff.

§ 13

S c h l u ß b e t r a c h t u n g

Am Ende der Untersuchung der Rahmengesetzgebung sei es gestattet, einige Gedanken zu dieser Gesetzgebungsart zu äußern. Die Eigenart der Rahmengesetzgebung findet ihren Ursprung in der föderalistischen Struktur der Bundesrepublik. Daher lag der Schwerpunkt der Untersuchung in den wechselseitigen Beziehungen zwischen dem Bund und den Ländern auf den Sachgebieten des Art.75 BGG. Für den unvoreingenommenen Betrachter der Art.75, 98 Abs.3 Satz 2 BGG mag es verwunderlich erscheinen, daß diese auf den ersten Blick eindeutigen Bestimmungen eine so große Anzahl von Problemen aufwerfen. Aber schon die Entscheidung des BVerfG²⁵²⁾ hat angedeutet, zu welchen Mißverständnissen diese Bestimmungen des Grundgesetzes Anlaß geben können. In der Untersuchung wurde angestrebt, aufzuzeigen, wie kompliziert die Beziehungen zwischen Bund und Ländern sind, wieviel Fragen sie aufwerfen und welche Lösungen sich ergeben. Nicht nur die Abgrenzung des Begriffs Rahmenvorschrift war mit Schwierigkeiten verbunden, auch die sich aus der Abgrenzung ergebenden Rechte und Pflichten des Bundes und der Länder waren nicht leicht zu scheiden. Daneben waren die Folgen zu erörtern, die sich aus der Befugnis des Bundes ergeben, Rahmenvorschriften sowohl als unmittelbar geltendes Recht als auch als Richtlinien zu erlassen. Da es sich m.E. bei der Rahmengesetzgebung um eine spezielle Gesetzgebungsart neben den beiden anderen Kompetenzen handelt, bedurfte es Ausführungen, um die Auswirkung der Rahmenvorschriften auf die Landeszuständigkeit und das Landesrecht zu klären. Außerdem verlangte die Frage nach der Verwaltungszuständigkeit des Bundes eine Lösung, ebenfalls die Frage nach der Vereinbarkeit von Vorschriften aus Sachgebieten verschiedener Bundeskompetenzen in einem Gesetz.

252) Siehe BVerfGE Band 4, S.115 ff.

Die Aufteilung der Zuständigkeiten im Bundesstaat zwischen dem Gesamtstaat und den Einzelstaaten führt zu Abgrenzungsschwierigkeiten. Diese Schwierigkeiten müssen in Kauf genommen werden, wenn die Bundesrepublik als Bundesstaat bestehen bleiben soll.

Allerdings muß die Frage aufgeworfen werden, ob die Schwierigkeiten, die sich bei der Abgrenzung des Verhältnisses Bund - Länder in den Angelegenheiten der Rahmengesetzgebung ergeben, den Wert dieser Kompetenz nicht erheblich herabsetzen. In der letzten Zeit erst sind scharfe Gegensätze hinsichtlich des Umfanges der Rahmengesetzgebung zwischen Bund und Ländern bei der Ausarbeitung der Rahmengesetze für das Beamtenrecht in den Ländern erkennbar geworden. Daher liegen bei der Schaffung einer Gesamtdeutschen Verfassung Überlegungen darüber nahe, wie diese Gegensätze, die das Verhältnis zwischen dem Bund und den Ländern belasten, ausgeräumt werden können²⁵³⁾. Vielleicht könnte auf die Rahmengesetzgebung überhaupt verzichtet werden. Die die Interessen des Gesamtstaates berührenden Sachgebiete könnte man in die Kompetenz der konkurrierenden Gesetzgebung übernehmen, während die Gegenstände, die nur einzelstaatliche Interessen betreffen, der ausschließlichen Gesetzgebung der Länder überlassen bleiben könnten. Ich halte diese Lösung durchaus für angebracht, da viele Streitpunkte zwischen Bund und Ländern, die sich belastend auf die föderalistische Struktur auswirken könnten, ausgeräumt würden. Sollte man sich zu dieser Lösung nicht entschließen können, könnte man viele Meinungsverschiedenheiten von vornherein dadurch vermeiden, daß man - ähnlich der österreichischen Verfassung - die sich aus der Rahmengesetzgebung ergebenden Fragen verfassungsgesetzlich regelt.

²⁵³⁾ Siehe auch Verfassungsausschuß der Länderkonferenz. Beratungsunterlagen 1928, S.366.

Lebenslauf

Am 17. Dezember 1931 wurde ich als Sohn des Regierungsbauführers Dipl.-Ing. Franz Heeger und seiner Frau Marta geb. Klöpper in Lüdinghausen/Westf. geboren. Am 22. Februar 1951 erlangte ich am Gymnasium Josephinum in Hildesheim das Reifezeugnis einer Oberschule für Jungen. Nach einem siebensemestrigen Studium der Rechts- und Staatswissenschaften an den Universitäten Göttingen (SS 1951, WS 1951/52), Freiburg (SS 1952, WS 1952/53) und Münster (SS 1953, WS 1953/54, SS 1954) bestand ich am 5. Februar 1955 die 1. juristische Staatsprüfung und nach Ablauf der Referendarausbildungszeit am 29. November 1959 die 2. juristische Staatsprüfung.

Ich besitze die deutsche Staatsangehörigkeit.

